Jana Windwehr

Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Europäisierung einer nationalen Domäne?



Verlag Barbara Budrich

Jana Windwehr
Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Jana Windwehr

Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Europäisierung einer nationalen Domäne?

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2022

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über https://portal.dnb.de abrufbar.

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) - Projektnummer 491530089

Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (https://doi.org/10.3224/84742671).
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-2671-4 (Paperback)
eISBN 978-3-8474-1843-6 (PDF)
DOI 10.3224/84742671

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Titelbildnachweis: shutterstock.com
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de
Druck: Books on Demand GmbH, Norderstedt

Inhalt

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	Allmän Folkpension (SWE)
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ALG	Arbeitslosengeld
ALMP	active labour market policies
AN	Arbeitnehmer
ANPAL	Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (Nationale Agentur für Aktive Arbeitsmarktpolitik, IT)
AO	Aziende Ospedaliere, regionale Krankenhaus-Unternehmen (IT)
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ASL	Aziende Sanitarie Locali, lokale Gesundheitszentren (IT)
AStV/Coreper	Ausschuss der Ständigen Vertreter
ATP	Allmän Tillägspension (SWE)
AV	Arbeitslosenversicherung
AWG	Ageing Working Group
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BENELUX	Belgien, Niederlande, Luxemburg
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (DE)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE)
BMG	Bundesgesundheitsministerium (DE)
BSP	Basic State Pension (GB)
CDU	Christlich-demokratische Union
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Gewerkschaftsbund, IT)
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Gewerkschaftsbund, IT)
COSAC	Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente
CPF	closed pension funds

CSR	country-specific recommendations
CSU	Christlich-Soziale Union
CTC	Council tax credit
DB	defined benefits
DC	defined contributions
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DG/GD	Direction Générale / Generaldirektion
DG ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DKV	Deutsche Krankenversicherung a. G.
DRG	Diagnosis-related groups
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EaSI	EU Program for Employment and Social Innovation
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
ECHI	European Core Health Indicators
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen
EDP	Excessive debt procedure
EEC	European Economic Community
EES	European Employment Strategy
EFC	Economic and Financial Committee
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGF	Europäischer Fonds zur Anpassung an die Globalisierung
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EHIC	European Health Insurance Card
EIGE	European Institute for Gender Equality
EIRO	European Industrial Relations Observatory
EMA	European Medicines Agency
EMCO	Employment Committee
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENEL	Ente nazionale per l'energia elettrica (Energiekonzern, IT)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament

EPC	Economic Policy Committee
EPIC	European Platform for Investing in Children
EPSCO	Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz
ESA	European System of Accounts
ESC	Europäische Sozialcharta
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIP	European Social Insurance Platform
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESSR	Europäische Säule sozialer Rechte
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURES	European Employment Services
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB/ECB	Europäische Zentralbank
FEAD	Fund for European Aid to the Most Deprived
GD EMPL	Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
GD SANTE	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (bis 2014 DG SANCO)
GDP	gross domestic product
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GP	general practicioner (Allgemeinmediziner)
HIV	Humanes Immundefizienz-Virus
HOPE	European Hospital and Healthcare Foundation
HPI	haushaltspolitische Instrumente
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (SWE)
IKE	Indywidualne Konto Emerytalne, Form der privaten Vorsorge (PL)
IKZE	Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego, Form der privaten Vorsorge (PL)
ILO	International Labour Organization
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Sozialversicherungsträger (IT)
IORP	Institutions for occupational retirement provision
IRESP	Interdisciplinary research group on the Europeanisation of strategic policies

ITP	Industrins och handelns tillägspension (Betriebsrente im Privatsektor, SWE)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JAP	Joint Assessment Paper (EU-Beitrittskandidaten)
Job-AQTIV	Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) (DE)
KAP-KL	Betriebsrente für kommunale Angestellte (SWE)
KRUS	Sonder-Rentensystem für Beschäftigte in landwirtschaftlichen Berufen (PL)
LMP	Labour market policies
LO	Landsorganisationen i Sverige (Gewerkschaftsbund, SWE)
LTC	Long-term care
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MEDEV	Medicine Evaluation Committee
MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NAP	Nationale Aktionspläne
NDC	notional defined contributions
NEET	not in education, employment or training
NHS	National Health Service
NI	New Intergovernmentalism
NOMESKO	Nordic medico-statistical committee
NORDSOC	Nordic social insurance portal
NOSOSCO	Nordic social protection statistics
NRP	Nationale Reformprogramme
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSB	Nationaler Strategiebericht
OECD	Organization for economic co-operation and development
OFE	Alterssicherungsfonds (PL)
OMK/G	Offene Methode der Koordinierung Gesundheit und Langzeitpflege
OMK/OMC	Offene Methode der Koordinierung
OMK/R	Offene Methode der Koordinierung Rente
OMK/SI	Offene Methode der Koordinierung soziale Inklusion

OMK/SSSI	Offene Methode der Koordinierung sozialer Schutz und soziale Inklusion
PA03	Betriebsrente für Angestellte der Zentralregierung (SWE)
PES	Public Employment Services (Network)
PHARE	Programm 'Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies'
PISA	Internationale Schulleistungsstudie
PKV	Private Krankenversicherung
PLMP	passive labour market policies
PPE	betriebliche Altersvorsorge (PL)
PTE	private Investmentgesellschaft in der dritten Säule (PL)
RV	Rentenversicherung
S2P	State Second Pension (GB)
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation (Dachverband der Akademikergewerkschaften, SWE)
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen, seit 2001 Teil von Svenskt Näringsliv (Arbeitgeberverband, SWE)
SAF-LO	Zusatzrente für Arbeiter im Privatsektor (SWE)
SALAR/SKL	Swedish Association of Local Authorities and Regions/Sveriges Kommuner och Landsting
SAP	Socialdemokraterna (SWE)
SEK	Schwedische Kronen
SERPS	state earnings-related pension scheme
SGB	Sozialgesetzbuch
SHAs	Strategic Health Authorities
SIA	Sostegno per l'Inclusione Attiva, sozialhilfeähnliche Leistung (IT)
SPC	Social Protection Committee
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSN	Servizio Sanitario Nazionale, nationaler Gesundheitsdienst (IT)
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation (Dachverband der Angestelltengewerkschaften, SWE)
TFR	Trattamento di Fine Rapporto, Abfindungsfonds (IT)

UIL	Unione Italiana del Lavoro, Gewerkschaftsbund (IT)
UK	United Kingdom
UN	Vereinte Nationen
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe, europäischer Arbeitgeberverband (heute BusinessEurope)
USL	Unita Sanitarie Lokale, lokale Gesundheitsbehörde (IT)
VO	Verordnung
WFTC	Working families' tax credit
WHO	World Health Organisation
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WPPHSL	Working Party on Public Health at Senior Level
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WSG	Wettbewerbsstärkungsgesetz (DE)
WSI	Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut (DE)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych, staatliche Sozialversicherungsanstalt (PL)

Teil I: Analyserahmen und Grundlagen

The member states remain masters of their own welfare states, at least on paper, and they want to keep it this way (Anderson 2015a: 7).

1 Einleitung

In der gegenwärtigen Krise zeigen sich einmal mehr widersprüchliche Trends der europäischen Integration: Während einerseits eine Intergouvernementalisierung und zumindest verbal – mit dem ‚Brexit' aber auch erstmals ganz unmittelbar greifbar – sogar Ansätze einer Re-Nationalisierung feststellbar sind, ist zugleich immer deutlicher geworden, dass sich die anstehenden Herausforderungen wie die Wirtschafts- und Finanzkrise (dazu einführend bspw. Kunstein/Wessels 2011) oder der Zustrom Hunderttausender Flüchtlinge auf nationaler Ebene in der Tat nicht mehr bewältigen lassen (vgl. bspw. eindringlich Schäuble 2016). In der Geschichte der europäischen Integration sind Krisen verschiedener Art und Intensität allerdings kein Einzelfall (vgl. statt vieler: Kirt 2001; Varwick 2004 und 2011; Bieling/Haas/Lux 2013; Hofmann/Wessels 2013; Lepsius 2013; Lippert/von Ondarza 2016) und haben regelmäßig zu einer anschließenden Vertiefung der Integration gerade als Ausweg aus diesen Krisen geführt. Insofern erscheint auch in der heutigen schwierigen Situation auf mittlere Sicht ein Integrationssprung – ggf. auch innerhalb einer kleineren Gruppe von Mitgliedsstaaten – als ebenso denkbare Konsequenz wie ein Rückfall in eine Art Freihandelszone plus oder gar ein Zerfall der gesamten Union (vgl. statt vieler Varwick 2011; Lippert/Schwarzer 2011; mit dem Versuch einer theoretisch fundierten Prognose Webber 2014 und zur fortschreitenden Differenzierung Ondarza 2013).

Zugleich aber, und das übersehen die medialen und öffentlichen Debatten derzeit weitgehend, findet alltäglich in einer großen und stetig wachsenden Anzahl von Politikfeldern eine zunächst unspektakulär erscheinende Beeinflussung nationaler Politik durch die europäischen Institutionen bzw. eine dynamische Interaktion dieser Ebenen statt. Das betrifft auch die Sozialpolitik. Unter dem Topos der EU-Sozialpolitik als unterentwickeltem Nachzügler wird gerne hervorgehoben, dass diese eine Domäne der Mitgliedsstaaten sei und bleiben werde bzw. müsse und die europäischen Institutionen in diesem Feld jenseits marktschaffender Aktivitäten weitgehend absent seien: "EU social policy tends to be dismissed or not regarded very seriously." (Daly 2012: 2) Dazu kommt eine verbreitete inhaltliche Pauschalkritik: „Selbst unter Fachkundigen herrscht die Anschauung vor, die EU unterhöhle den überkommenen

Sozialstaat statt ihn zu fördern“ (Eichenhofer 2007: 15), wenngleich dieser Befund für die wissenschaftliche Debatte in der jüngsten Vergangenheit so nicht mehr uneingeschränkt bestätigt werden kann (bspw. Heidenreich/Zeitlin 2009; Graziano/Jacquot/Palier 2011; Anderson 2015a, s. Forschungsstand-Kapitel und zum Nachzügler-Diskurs auch kritisch und differenziert Schmidt 2015: 15ff.). In der Tat stellen die heterogene Wirtschaftsstruktur, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Sozialstaatstypen, die Entscheidungsregeln auf europäischer Ebene, das schmale Budget der EU-Sozialpolitik, zahlreiche Vetospieler und die Präferenz großer Teile der politisch-administrativen Eliten ebenso wie der Wählerschaften für den Verbleib der Sozialpolitik in nationaler Kompetenz erhebliche Hindernisse für die Herausbildung einer starken EU-Sozialpolitik dar (vgl. Kap. 3.2.3; Schmidt 2015: 21ff.; Scharpf 2002; Leibfried/Obinger 2008: 338). Zugleich unterzieht die Krise des vergangenen Jahrzehnts die europäischen Wohlfahrtsstaaten einem “serious ‘stress test‘“ (Hemerijck 2013: 1).

Gleichzeitig ist aber erstens der Charakter von Sozialpolitik nicht nur als wichtiger Einflussfaktor der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung, sondern auch als zentrale Stellschraube mit Blick auf die Legitimität und Akzeptanz eines politischen Systems weitgehend unumstritten. Gern wird Jacques Delors, Kommissionspräsident zwischen 1985 und 1993, mit den Worten zitiert: „Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt. Wir müssen Europa eine Seele geben“ (zitiert nach Leibfried/Obinger 2008: 346). Dieser Befund erscheint etlichen Kommentatoren[1] auch mehr als zwei Jahrzehnte später aktuell: “the EU could probably more easily achieve stronger legitimacy if its social dimension were clearer and more visionary.” (Saari/Välimäki 2007: 262; bspw. auch Hacker 2018) Zweitens lassen sich sozialpolitische Handlungsfelder gar nicht überall trennscharf vom Binnenmarkt abgrenzen bzw. unterliegen dessen Einflüssen, weshalb es durchaus zu erheblichen spill-over-Prozessen und Initiativen der Gemeinschaftsinstitutionen gekommen ist – die sozialpolitischen Handlungsebenen “[have become] more interwoven” (Saari/Kvist 2007: 1; vgl. bspw. auch Van der Pas/Välimäki 2007: VI). Drittens gibt es gerade in der gegenwärtigen Krise eine Reihe zunehmend zwingender Gründe für eine weitere sozialpolitische Integration. Eine zunehmende Problemdichte und gemeinsame Problemlagen wie demographischer Wandel, (Jugend-)-Arbeitslosigkeit, der Wandel von Familienformen, Veränderungen auf den Arbeitsmärkten etc. einerseits und große Performanzunterschiede der europäischen Wohlfahrtsstaaten andererseits sprechen für eine gesamteuropäische Relevanz der Gewährleistung bzw. Wiederherstellung der Stabilisierungsfunktion von Sozialsystemen (vgl. Vandenbroucke 2014: 11ff.; Anderson 2015a: 44). In dieselbe Richtung weist auch der erhebliche Globalisierungsdruck (bspw. Pierson 2001; Rieger/Leibfried 2002) bis hin zu einem mitunter

1 Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen.

unterstellten 'race to the bottom' unter den Mitgliedsstaaten. Angesichts dieser Ausgangssituation forderte bspw. der damals designierte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Herbst 2014 in seiner Grundsatzrede an das Europäische Parlament ein "social triple-A rating" (Juncker 2014a) für die Europäische Union.

Insgesamt werden unter der Prämisse, die EU sei ein sozialpolitischer Nicht-Akteur, entsprechende Aktivitäten und Initiativen vielfach systematisch unterbewertet. Insofern ist der politisch und öffentlich nach wie vor verbreitete Nachzügler-Diskurs angesichts der sozialpolitischen „de facto-Annäherung" (schon Schulte 2001: 285) inzwischen selbst zum Anachronismus geworden, was in der Wissenschaft zwar allmählich stärker rezipiert, im öffentlichen Diskurs allerdings noch immer weitgehend ausgeblendet wird. So existiert im sozialpolitischen Bereich eine breite Palette von Instrumenten mit ganz unterschiedlicher Logik, die vom

- Erlass bindenden Rechts und Mindeststandards (z. B. beim Arbeitsschutz) über
- die Etablierung individueller Rechte mit sozialpolitischem Bezug durch den EuGH (z. B. Inanspruchnahme medizinischer Leistungen im Ausland) oder
- die Ratifizierung internationaler Abkommen durch die EU (so bei der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen) und
- finanzielle Unterstützung (über den Europäischen Sozialfonds) und
- einen Sozialen Dialog bis zur

Offenen Methode der Koordinierung als Diskussions- und Lernplattform reicht. Schließlich hat sich zu diesen bereits bestehenden Instrumenten im Sinne einer „Europäisierung von Kontextbedingungen" (Boeckh/Huster/Benz 2011: 378) zunächst mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und noch einmal deutlich verschärft in der Finanz- und Staatsschuldenkrise ein zunehmender haushaltspolitischer Einfluss auf die nationalen Sozialsysteme und -politiken gesellt (vgl. bspw. De la Porte/Heins 2015), der ebenfalls maßgeblich durch die EU kanalisiert wird. Das Thema sozialpolitischer Europäisierung liegt also „in der Luft" (Interview 40). Ist die Europäische Union entgegen der öffentlichen und wissenschaftlichen Wahrnehmung ein sozialpolitischer ‚Scheinzwerg'[2]? Das ist das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit: Wie groß ist das Ausmaß der Europäisierung in unterschiedlichen sozialpolitischen Handlungsfeldern und welche Gründe lassen sich für diese Differenzen identifizieren? Welche Mechanismen des Einflusses von der europäischen zur mitgliedsstaatlichen Ebene und umgekehrt lassen sich in diesem dynamischen

2 Der ‚Scheinriese' in Michael Endes Roman "Jim Knopf" erscheint aus der Distanz riesig und wird kleiner, je mehr man sich ihm nähert. Umgekehrt würde ein ‚Scheinzwerg' an Größe gewinnen, je dichter der Beobachter kommt.

Interaktionsprozess nachweisen? Inwiefern haben sich Ausmaß und Kanäle der Europäisierung im Gefolge der Krise(n) verändert und welche Erwartungen lassen sich daraus für die Zukunft europäischer Sozialpolitik ableiten?

1.1 Forschungsstand

Aufgrund des breit und vergleichend angelegten Themengebiets dieser Studie liegen zu zahlreichen Teilaspekten wissenschaftliche Publikationen in erheblicher Menge vor, die an dieser Stelle nicht erschöpfend wiedergegeben werden können. Stattdessen werden jeweils einige ausgewählte Beiträge zu einzelnen Facetten exemplarisch aufgeführt. So etablierte hinsichtlich unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatstypen in Europa Esping-Andersen (1990) eine mittlerweile als klassisch zu bezeichnende Typologie der europäischen Sozialstaaten, die das kontinentale, das liberale und das nordische Modell unterscheidet. Diese wurde zwar immer wieder kritisiert und ergänzt (so bspw. von Schubert/Hegelich/Bazant 2008 oder Hall/Soskice 2001) und hat insofern „einer Vielzahl von Einwänden ausreichend Angriffsflächen geboten" (Ostner/Saraceno 1998: 183), konnte sich letztlich aber trotz berechtigter Einwände im Detail als fester Bezugspunkt der Sozialstaatsforschung behaupten. Einen Überblick über ausgewählte einzelne Sozialstaaten innerhalb der Europäischen Union bieten darüber hinaus die Lehrbücher von Schmid (2010), in dem auch vergleichende Abschnitte zu einzelnen Handlungs- und Problemfeldern enthalten sind, und Schubert/Hegelich/Bazant (2008).

Zu den einzelnen als Fallbeispiel gewählten Sozialstaaten (s. zur Fallauswahl Abschnitt 2.4) liegt – wenn auch mit Nuancen – ebenfalls umfangreich Literatur vor, die hier nicht ansatzweise vollständig referiert werden kann. Exemplarisch genannt seien als Überblickswerke für Deutschland Boeckh/Huster/Benz 2011, Bäcker et al. 2008, Pilz 2004 und Kaufmann 2003, für Schweden Hort 2008 und 2014, Olson 1986, Lidström 2001, Timonen 2003, Larsson/Letell/Thörn 2012, Kvist et al. 2011 und Svallfors 2004, für Großbritannien Fraser 2017, Geyer/Mackintosh 2005, der Sammelband von Calder/Gass/Merrill-Glover 2012, Noble 2011 und Powell 1999, für Polen Piątek 2001, Krzywdzinski 2008, Sissenich 2007 und Fel 2005 und für Italien bspw. Ascoli/Pavolini 2015, Ferrera 1996, Ferrera/Gualmini 2004, Gohr 2001 und Sacchi 2007 und 2008.

Trotz einiger Beiträge, die die europäische Dimension nationaler Sozialpolitik in den Mittelpunkt stellen, ist aber festzuhalten, dass ein Großteil der Autoren diese nur am Rande behandelt und letztlich der Annahme verhaftet bleibt, dass Sozialpolitik vorwiegend nationale Angelegenheit sei und bleibe (vgl. Jacquot 2008: 11; Fuchs 2009: 1). Trotz umfassender Diskussionen über Wandel und Restriktionen nationaler Sozialpolitik, etwa durch

Globalisierungsprozesse (vgl. unter vielen Esping-Andersen 1996; Scharpf 2000a; Pierson 2001), “very few contributions analyse in detail the role played by the EU in the[se] changes“ (Graziano/Jacquot/Palier 2011a: 1). In dem umfangreichen Sammelband „Europäische Wohlfahrtssysteme“ (Schubert/Hegelich/Bazant 2008) bspw. werden dem Thema „Inter- und supranationale europäische Wohlfahrtspolitik“ im Vergleich zu ausführlichen Länderkapiteln nur wenige Seiten gewidmet, in „Sozialpolitik im internationalen Vergleich“ (Dallinger 2016) gibt es gar kein explizit der europäischen Dimension gewidmetes Kapitel, und auch die Mehrzahl der oben aufgelisteten länderspezifischen Überblickswerke erwähnt diese entweder gar nicht oder nur am Rande.

Zur Entwicklung und den Perspektiven europäischer Sozialpolitik existiert allerdings durchaus eine breite Auswahl an Forschungsliteratur, so bspw. Anderson 2015a, Falkner 2016, Baum-Ceisig/Faber 2005, Eichenhofer 2007, Lamping 2008, Leibfried/Pierson 1998, Barnard/Deakin 2012, Falkner 2006, Falkner/Treib 2005, Alber/Standing 2000, Busch 1998, Puetter 2009, Aust/Leitner/Lessenich 2002. Anderson verweist in ihrem Überblickswerk “Social Policy in the European Union“ auf mehrere ‚Wellen‘ der diesbezüglichen Forschung: Während in der Frühphase vor allem die geringe Ausprägung der EU-Sozialpolitik betont worden sei (bspw. Lange 1992), hätten seit den 1990er Jahren einige Autoren, namentlich Leibfried/Pierson 1995, versucht, diese als Teil eines dynamischen Mehrebenensystems zu konzeptionalisieren und den wachsenden Einfluss in verschiedenen Politikfeldern zu verstehen (bspw. Hantrais 2007; vgl. Anderson 2015a: 6). Allerdings beschränken sich diese vielfach auf “analytical descriptions of what the EU actually did in the social realm“ (Falkner 2007: 253). Die sozialpolitische Rolle der EU wurde außerdem lange vorwiegend unter den Schlagworten des Sozialdumpings und der „Abwärtsspirale“ (vgl. Boeckh 2000: 557; Falkner 2007: 256) sowie des „Sozialtourismus“ diskutiert, wobei sich zumindest zweiterer empirisch nicht stichhaltig bestätigen lässt.

Einen weiteren und damit zusammenhängenden Schwerpunkt bildet die Analyse von Hemmnissen einer europäischen Sozialpolitik durch unterschiedliche Pfadabhängigkeiten, Akteurskonstellationen und Sozialstaatskulturen in den Mitgliedsstaaten (vgl. bspw. Schmid 2002: 283ff.; Scharpf 2002; Abschnitt 2.1.2). Für die Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik wurden vor diesem Hintergrund verschiedene indikatorengestützte Modelle vorgeschlagen, so bspw. die „Sozialschlange“ (Kowalsky 1999) oder das „Korridormodell“ (Busch 1998). Die kontroverse Frage eines europäischen Sozialmodells bzw. die zukünftigen Perspektiven eines ‘social Europe‘ diskutieren neben vielen anderen bspw. Adnett/Hardy 2005, Aust/Leitner/Lessenich 2002, Kaelble 2004 und Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011.

Trotz einiger Beiträge, die die europäische Dimension nationaler Sozialpolitik in den Mittelpunkt stellen, ist allerdings festzuhalten, dass die Europäisierungsdebatte in diesem Feld ein “relative latecomer“ (Falkner 2007: 253)

ist und erst mit Andersons ‚dritter Welle‘ intensiver geführt wird (vgl. Anderson 2015a: 6). Zudem wird die Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder insgesamt wenig systematisch-vergleichend betrachtet – Anderson (2015: 7) spricht von einer “often fragmented nature of this literature“ –, und zahlreiche Studien bleiben letztlich dennoch der Annahme verhaftet, dass Sozialpolitik vorwiegend nationale Angelegenheit sei und bleibe (vgl. Jacquot 2008: 11). Ausnahmen von diesem Befund bilden neben Einzelbeiträgen (bspw. Geyer 2003; Geyer/Mackintosh 2005; Jacquot 2008) und zahlreichen Studien zu einzelnen sozialpolitischen Handlungsfeldern (s. u.) vor allem die beiden Sammelbände von Kvist/Saari 2007 und Graziano/Jacquot/Palier 2011. Kvist/Saari untersuchen für eine breite Auswahl von Mitgliedsstaaten Europäisierungsprozesse in sozialpolitischen Teilbereichen bzw. zu spezifischen EU-Initiativen mit Fokus auf der Download-Dimension (für das hier betrachtete Ländersample sind dies die Beiträge Büchs/Hinrichs 2007; Le Grand/Mossialos/Long 2007; Sacchi 2007; Wóycicka/Grabowski 2007; Schweden ist nicht vertreten). Bei Graziano/Jacquot/Palier steht auf Grundlage einer ebenfalls breiten Auswahl an Mitgliedsstaaten die Frage von ‘usages of Europe‘ in den Bereichen Beschäftigung, Alterssicherung und soziale Mindestsicherung im Mittelpunkt (Beiträge Graziano/Jessoula 2011; Hopkin/van Wijnbergen 2011; Vifell 2011; Aurich/Schüttpelz 2011; hier ist Polen nicht enthalten). Bei Schmidt (2015) findet sich sogar der Versuch, das Ausmaß der Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder – wenngleich nicht konkret am Beispiel einzelner Mitgliedsstaaten – anhand einer Skala zu erfassen.

Hinsichtlich möglicher Europäisierungsmechanismen betrachten Falkner et al. (2005) die Implementierung ausgewählter sozialpolitisch relevanter Richtlinien in den damals 15 EU-Mitgliedsstaaten und teilen diese in unterschiedliche ‘worlds of compliance‘ ein. Mit der Offenen Methode der Koordinierung beschäftigen sich – mit durchaus unterschiedlicher Bewertung – neben vielen anderen (vgl. Abschnitt 3.3.3) Büchs 2007, Kröger 2010, Schrader 2009, Borrás/Jacobsson 2004, De la Porte/Pochet 2004, Heidenreich/Zeitlin 2009, Zeitlin/Barcevicius/Weishaupt 2014 und Hodson/Maher 2001. Indirekte Effekte marktschaffender Maßnahmen und insbesondere der europäischen Haushaltsüberwachung waren lange “another step-child of the Europeanization agenda“ (Falkner 2007: 261), obwohl prinzipiell seit den 1990er Jahren der Befund breit geteilt wurde, dass nationale Sozialpolitik „zunehmend europäisch überformt“ (Bieling/Buhr 2015a: 17) wird, auch dadurch „dass supranationale geld-, wirtschafts- und finanzpolitische Vorgaben und Entscheidungen die nationalen arbeits- und sozialpolitischen Prozesse – mitunter sehr unmittelbar – strukturieren“ (ebd.). Für die Jahre nach Einsetzen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise gilt dies noch einmal in höherem Maße. Die Konsequenzen der Krise und der Krisenbewältigungsmaßnahmen behandeln bspw. Hemerijck 2013, Busch et al. 2012, Armingeon 2012, Chung/Thewissen 2012, Vis/van Kersbergen/Hylands 2012, De la Porte/Heins 2015 und

die Autoren eines special issue des Journal of European Public Policy zum Thema "EU socio-economic governance since the crisis: the European Semester in theory and practice" (u. a. Verdun/Zeitlin 2018; Zeitlin/Vanhercke 2018; Maricut/Puetter 2018). In manchen dieser Publikationen wird dabei der Einfluss der europäischen Ebene explizit thematisiert, andere stellen primär die Herausforderung nationaler Wohlfahrtsstaaten durch die Krise selbst in den Mittelpunkt (bspw. Schubert/Villota/Kuhlmann 2016; Bieling/Buhr 2015).

Die Folgen mit Blick auf die Gruppe der bzw. einzelne ‚Krisenstaaten' diskutieren u. a. Ladi/Graziano 2014, Feronas 2016, Sacchi 2014, Matsaganis 2012 und Featherstone 2011, wobei der Fokus mit Ausnahme der Beiträge, die auch (Ladi/Graziano) bzw. ausschließlich (Sacchi) Italien in den Blick nehmen, primär auf Griechenland liegt. Dementsprechend gilt weiterhin und insbesondere für weniger ‚plakative' Fälle als den griechischen: "the impact this [die Maßnahmen der Krisenbewältigung, Anm. d. A.] is having on welfare state reform deserves more in-depth analysis" (De la Porte/Heins 2015: 2).

Schließlich liegen zu den hier gewählten Handlungsfeldern europäischer Sozialpolitik einige Studien vor, die diese Felder allerdings in der Regel nicht untereinander vergleichend diskutieren. An dieser Stelle werden zunächst nur Veröffentlichungen zur europäischen Ebene oder Europäisierungsmechanismen im allgemeineren Sinne angeführt; der jeweilige Forschungsstand zu den hier behandelten einzelnen Mitgliedsstaaten wird eingangs der jeweiligen Kapitel zu Beschäftigungs-, Gesundheits-, Renten- und Familienpolitik referiert.

Exemplarisch genannt seien für die Beschäftigungspolitik als überblicksartiger und ausführlicher Beitrag Zirra 2009, der aus einer organisationssoziologischen Perspektive Europäisierungsprozesse in diesem Feld und nationale Bestimmungsfaktoren für deren Ausmaß anhand der Fallbeispiele Deutschland, Frankreich und Italien betrachtet, weiterhin mit Fokus auf der Europäischen Beschäftigungsstrategie u. a. Goetschy 1999 und 2003, Zeitlin/Pochet 2005, Zeitlin 2009, Stephan 2009, Fischer/Tholoniat 2006, De la Porte/Pochet 2004 und 2005 sowie Schäfer 2002. Sämtliche dieser zumeist aus den ersten Jahren der Beschäftigungsstrategie stammenden Studien diskutieren entweder deren Zustandekommen und/oder ihre grundlegende Funktionsweise sowie – mehr oder minder kritisch – ihre faktische Wirksamkeit. Den tendenziellen Wandel von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik bzw. Aktivierungspolitiken in den Mitgliedsstaaten untersuchen Van Vliet/Koster 2011 und Klammer/Leiber 2008, die Frage einer möglichen Konvergenz der Regelungen zur Arbeitslosenversicherung Paetzold/Van Vliet 2014.

Europäisierungsprozesse in der Gesundheitspolitik diskutieren grundlegend u. a. Gerlinger 2010, Urban 2003, Hervey 2008, Mossialos et al. 2010, Kotzian 2008, Lamping 2005 und 2013 und Schmucker 2010. Die Offene Methode der Koordinierung in diesem Feld (OMK/G) thematisieren insbesondere Gerlinger 2010 und Flear 2009, während bspw. Schieren 2011 und Greer 2006 den Blick auf die umstrittenen EuGH-Urteile zur Patientenmobilität und deren

potentielle Folgen für europäische und mitgliedsstaatliche Gesundheitspolitik richten. Aus einer bottom-up-Perspektive regionaler grenzüberschreitender Kooperation argumentiert Hedde 2008, während Vollaard/van de Dovenkamp/Martinsen 2016 perspektivisch die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Gesundheitsunion auszuloten versuchen. Krisenfolgen bzw. solche der Krisenbewältigungsmaßnahmen diskutieren zahlreiche Autoren aus der Perspektive negativer Gesundheitseffekte (beispielhaft genannt seien hier Karanikolos et al. 2013), aus dem Blickwinkel evtl. faktischer Einflussverschiebungen zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten dagegen Földes 2016, Baeten 2014 und Schmucker 2013.

Für die Rentenpolitik sind aus rechtlicher Perspektive die Arbeiten von Eichenhofer (u. a. 2003, 2010, 2011, 2013, 2014) einschlägig. Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind zur Alterssicherungspolitik im EU-Mehrebenensystem bspw. Schmähl 2010, Sommer 2007, Fuchs 2009 und Reinhard 2010 zu nennen, zu nationalen Reformprozessen im europäischen Kontext bspw. Hinrichs 2010, Bonoli 2000 und Anderson/Kaeding 2015, die dezidiert den im EU-Recht verankerten Gleichberechtigungsgrundsatz sowie die Wirtschafts- und Währungsunion als mögliche Einflusskanäle betrachten. Die OMK/Rente untersucht u. a. Varwick 2014, europäische Einflüsse im Zuge der Krise anhand eines breiten Ländersamples Hinrichs/Brosig 2013 und unter der Fragestellung einer möglichen Veränderung der ‚Spielregeln' im europäischen Mehrebenensysstem Windwehr 2017. Schließlich ist der im Rahmen des Projekts „Europäisierung der Alterssicherungspolitik in Europa" unter Beteiligung der Verfasserin entstandene Band von Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr (2016) zu nennen, der anhand der Fallbeispiele Deutschland, Schweden, Großbritannien, Italien, Spanien und Polen ein Gesamtmodell von Europäisierungsprozessen in diesem Politikfeld entwickelt und dessen Ergebnisse Kapitel 6 der vorliegenden Studie zugrundeliegen.

Für die Familienpolitik ist der Forschungsstand – dem eher geringen Europäisierungsstand entsprechend – überschaubar und von zumeist schon etwas älteren Publikationen geprägt. Zu nennen sind zur Interaktion der Ebenen bspw. die Veröffentlichungen von Bahle (2009, 2008, 1996), zu Initiativen auf der europäischen Ebene selbst bspw. Dienel 2004 und Steidle 2007. Nationale Reformprozesse im europäischen Vergleich diskutiert u. a. Blum 2011; Thévenon 2008 beschäftigt sich grundlegend mit Typen von Familienpolitik in den Mitgliedsstaaten und diskutiert zugleich methodisch die Verfügbarkeit von Vergleichsdaten. Mit Blick auf den Fokus der vorliegenden Studie sind darüber hinaus zu den Einzelaspekten der Betreuungssituation von Kleinkindern in den Mitgliedsstaaten Plantenga et al. 2008 zu nennen, zum Themenkomplex der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bspw. Morgan 2008 sowie aus rechtlicher Perspektive Caracciolo di Torella/Masselot 2010.

Daten zu allen sozialpolitischen Handlungsfeldern und ihren bspw. finanziellen und demographischen Rahmenbedingungen liefern schließlich neben

den nationalen Statistikämtern auch das gegenseitige Informationssystem zur sozialen Sicherung MISSOC[3] und die europäische Statistikbehörde Eurostat sowie weitere internationale Organisationen wie die OECD, die WHO, die ILO oder die Weltbank.

Bereits an dieser Stelle lässt sich festhalten, dass *erstens* Sozialpolitik in der Forschungsliteratur häufig noch immer als weitgehend nationale Angelegenheit wahrgenommen wird und das oben bereits kritisierte Nachzügler-Axiom sich als hemmender Faktor für eine dem gegenwärtigen Europäisierungsstand angemessene Betrachtung europäischer Sozialpolitik erweist, wenngleich bspw. Leibfried/Pierson (1998a: 15) bereits vor gut 20 Jahren forderten, dass „…Wissenschaftler, die über die nationale Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten arbeiten, die EU [...] systematisch berücksichtigen", und dies auch in Ansätzen bereits erfolgt ist. *Zweitens* steht in einem erheblichen Teil der Publikationen entweder die Offene Methode der Koordinierung, sozialpolitisch relevantes EU-Recht oder ein genereller Anpassungsdruck durch Globalisierung und Wettbewerb im Mittelpunkt, weniger aber dezidierte haushaltspolitische Einflussnahme und informelle Europäisierungsmechanismen. Während in der Sozialstaatsforschung ein regelrechter ‚Krisendiskurs' lange etabliert ist, im Zuge dessen sowohl die nationale als auch die europäische Ebene in den Blick genommen werden (exemplarisch: Pierson 2001a und 2001b; Hemerijck 2013; Greve 2012; Scharpf 1987; Bieling/Buhr 2015; Busch 2011; Busch et al. 2012), gilt dies weniger für die Europäisierungsdebatte im Sinne der Interaktion nationaler und europäischer Politik (vgl. Saurugger 2014; Wäschle/Windwehr 2017). So fordern bspw. Kunstein/Wessels (2011: 322) explizit weitere Untersuchungen der „Wirksamkeit, Reichweite und Folgen [der Maßnahmen im Zuge der reformierten Economic Governance] für die Europäische Union und für die Mitgliedstaaten". Solche liegen für die von der Krise am stärksten betroffenen Mitgliedsstaaten, hier vertreten durch Italien (exemplarisch: Pavolini et al. 2014; Sacchi 2014; Feronas 2016; Ladi/Graziano 2014), sowie punktuell für einzelne Politikfelder (Beschäftigung: wiederum Ladi/Graziano 2014; Gesundheit: Földes 2016; Schmucker 2013; Rente: Natali 2011; Varwick 2014; Hinrichs/Brosig 2013; Familie: Bothfeld/Hübers/Rouault 2010) zwar bereits vor. Die breiteren Konsequenzen der Krise und der Krisenbewältigungsmaßnahmen für die sozialpolitische Balance zwischen EU und Mitgliedsstaaten werden damit aber noch nicht erfasst. Insbesondere gilt dies für direkte wie indirekte Mechanismen europäischer Einflussnahme. Bspw. behandeln die im Sammelband von Bieling/Buhr (2015) vertretenen Autoren durchaus die Frage von Stabilität oder Wandel sowie Divergenz oder Konvergenz in der Krise (insbesondere mit Blick auf die Arbeitsbeziehungen und die Rolle von Gewerkschaften), und zwar anhand von elf Mitgliedsstaaten,

3 MISSOC ist eine im Auftrag der Europäischen Kommission betriebene Datenbank, in der einzeln oder vergleichend Daten zu den nationalen Systemen sozialen Schutzes der EU- und EWR-Mitgliedsstaaten abgerufen werden können (www.missoc.org).

darunter alle Fälle dieser Studie außer Polen, dafür zusätzlich Frankreich, Spanien, Portugal, Irland, Griechenland, Slowenien und Tschechien. Jedoch wird die Frage europäischer Einflüsse nicht systematisch bearbeitet, sondern der Schwerpunkt deutlich auf die jeweiligen nationalen Entwicklungspfade gelegt. Das Forschungsdesiderat bzgl. der jeweiligen europäischen Impulse und deren möglichen Wandels in der Krise bildet den zentralen Ausgangspunkt dieser Studie und ihr primäres Erkenntnisinteresse.

Drittens steht bei solchen Analysen in der Regel einseitig die Beeinflussung nationaler Sozialpolitik (Download, s. Kapitel 2.1.3) durch europäische Politiken im Vordergrund, während der umgekehrte Weg von den Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene (Upload) weitgehend vernachlässigt wird. Der Befund, es gebe „*keine* [Hervorhebung im Original] systematische vergleichende Untersuchung der Entwicklung von Sozialpolitik, die den Einfluß der Gliedstaaten in Mehrebenen-Systemen behandelt“ (Leibfried/Pierson 1998a: 34), gilt insofern nach wie vor. Ähnliches gilt analog auch für die wechselseitige Beeinflussung der Mitgliedsstaaten untereinander ohne direkte Beteiligung der europäischen Ebene (hier konzipiert als Interload, s. u.). Nähere Ausführungen zu den Forschungslücken theoretischer Art folgen in Abschnitt 2.1.2.

1.2 Fragestellung

Aus der oben knapp umrissenen Ausgangssituation und den identifizierten Forschungslücken resultiert eine Reihe von Fragen zur Interaktion der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten in der Sozialpolitik:

- Wie groß ist das Ausmaß der Europäisierung in unterschiedlichen sozialpolitischen Handlungsfeldern und welche Gründe lassen sich für diese Differenzen identifizieren?
- Welche Einflusskanäle von der europäischen Ebene auf die Mitgliedsstaaten (in den Begrifflichkeiten der Europäisierungsforschung: Download) lassen sich, spezifiziert nach Handlungsfeldern, erkennen?
- In welchem Verhältnis stehen direkte Regulierung, OMK und haushaltspolitische Instrumente (im Folgenden: HPI) als „Spiel über Bande“? Haben sich im Zuge der Krise dauerhafte und für alle Mitgliedsstaaten generalisierbare Veränderungen ergeben?
- Nach welchen Bestimmungsfaktoren richtet sich die Stärke des Einflusses auf einzelne Mitgliedsstaaten (bspw. wirtschaftliche Stärke/Schwäche, Sozialstaatstyp, Euro-Mitgliedschaft, politisches Gewicht)?
- Betätigen sich die Mitgliedsstaaten als aktive Treiber bestimmter europäischer Politiken (Upload), entweder im Sinne einer Ausgestaltung im

eigenen Sinne oder einer Blockade, und mit welchen Mitteln? Lassen sich Allianzen ähnlicher oder gleichgesinnter Mitgliedsstaaten feststellen und falls ja, nach welchem Muster?

- Welche Rolle spielt die wechselseitige Beobachtung und Koordination ohne direkten Einfluss der europäischen Ebene bzw. bewusst an dieser vorbei (hier konzipiert als Interload)? Gibt es wiederkehrende Muster im Sinne einer Gruppenbildung?

Da sich die Mehrzahl dieser Fragen erst unter Bezug auf den zu verwendenden theoretischen Rahmen erklärt, wird im Anschluss an die Ausführungen zum Aufbau der Studie (1.3) zunächst der Rahmen der Europäisierungsforschung und der ‚Krisen-Europäisierung' diskutiert, bevor die Fragestellung erneut aufgegriffen und konkretisiert werden kann.

1.3 Aufbau der Studie

Zur Bearbeitung der oben aufgeführten Fragestellungen wird im folgenden Kapitel 2 zunächst der theoretische und methodische Zugang der Analyse vorgestellt, wobei in theoretischer Hinsicht an die Europäisierungsforschung (2.1) und das neo-institutionalistische Konzept der Pfadabhängigkeit angeknüpft und diese um eigene Überlegungen zur Interload-Dimension sowie insbesondere zu ‚Europäisierung in der Krise' ergänzt werden (2.1.3-2.1.4). Im Anschluss erfolgen die theoretisch fundierte Konkretisierung der Fragestellung und die Formulierung von Hypothesen (2.2), die Begründung der Fallauswahl hinsichtlich der sozialpolitischen Handlungsfelder sowie der ausgewählten Mitgliedsstaaten (2.3) sowie Ausführungen zur Methodik (2.4). Kapitel 3 beschäftigt sich als notwendige, aber aufgrund des deskriptiven Charakters bewusst kurz gefasste Hintergrundfolie mit den Grundlagen europäischer Sozialpolitik. Dies betrifft sowohl die heterogenen Sozialsysteme der Mitgliedsstaaten, die in Abschnitt 3.1 für die gewählten Fallstudien-Länder knapp dargestellt werden, als auch die Genese europäischer Sozialpolitik (3.2.1), ihre Prinzipien, Instrumente und ihr institutionelles Setting (3.2.2) sowie die kontroverse Debatte um das ‚Europäische Sozialmodell' und die Zukunft europäischer Sozialpolitik (3.2.3) und schließlich die zur Verfügung stehenden Mechanismen der potentiellen Beeinflussung mitgliedsstaatlicher Sozialpolitik (3.3).

Mit Kapitel 4 beginnt die eigentliche empirische Analyse der Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder. Dazu werden zunächst für die Beschäftigungspolitik begriffliche Grundlagen geklärt, der Forschungsstand mit Blick auf die einzelnen Mitgliedsstaaten – der oben zunächst ausgeklammert wurde – kurz referiert und die vertragliche Verankerung sowie wesentliche

Schritte europäischer Beschäftigungspolitik skizziert (4.1). Anschließend erfolgt in fünf Länderstudien eine Analyse der Beeinflussung nationaler Beschäftigungspolitiken und -reformen mittels der zuvor identifzierten Kanäle Recht, OMK und Haushaltsinstrumente (Download), der Bestrebungen der Mitgliedsstaaten, die entsprechende europäische Politik aktiv mitzugestalten (Upload), sowie ihrer wechselseitigen Beeinflussung ohne direkten Einfluss der EU-Ebene (Interload). Nachdem diese drei Dimensionen in den Abschnitten 4.2-4.6 für Deutschland, Schweden, Großbritannien, Italien und Polen betrachtet wurden, erfolgt eine Zusammenfassung und Bewertung der beobachteten Mechanismen und Outcomes (4.7). Die Kapitel 5 (Gesundheitspolitik), 6 (Rentenpolitik) und 7 (Familienpolitik) sind jeweils parallel strukturiert.

In Abschnitt 8 werden die so gewonnenen Erkenntnisse vergleichend gegenübergestellt, wobei sowohl ein Vergleich der vier Einflusskanäle über alle betrachteten Handlungsfelder (8.1) als auch anhand der fünf ausgewählten Mitgliedsstaaten erfolgt (8.2) und theoretisch rückgebunden wird an die Debatte um eine ‚Kriseneuropäisierung' (8.4). Zuvor werden in Abschnitt 8.3 die Ergebnisse bzgl. Upload- und Interload-Prozessen in den vier Handlungsfeldern vergleichend diskutiert. Abschnitt 8.5 benennt offene Forschungsfragen bzw. Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschung, bevor im abschließenden Kapitel 8.6 im Zuge eines Ausblicks einige mögliche bzw. sich abzeichnende Bausteine der zukünftigen Entwicklung europäischer Sozialpolitik andiskutiert werden, nämlich die Neujustierung bestehender Instrumente unter dem Paradigma des ‚social investment' (8.6.1), eine evtl. europäische Komponente der Arbeitslosenversicherung (8.6.2) und schließlich die im Entstehen begriffene ‚europäische Säule sozialer Rechte' (8.6.3).

2 Theorie und Methodik

2.1 Europäisierung

2.1.1 Grundannahmen, Definitionen, Kategorien

Als zentraler theoretischer Zugang wird die Europäisierungsforschung gewählt, die angesichts der Beobachtung einer zunehmenden europäischen Beeinflussung nationaler Politikstrukturen, -prozesse und Institutionen in den EU-Mitgliedsstaaten diese zu erfassen und konzeptionalisieren versucht (bspw. Sturm/Pehle 2006, Featherstone 2002, Börzel 1999, Knill/Lehmkuhl 1999). In Abgrenzung von älteren, ‚klassischen' Integrationstheorien wendet sich dieser Theoriezweig von der Frage ab, warum Integration überhaupt entsteht und welche Art politisches System sie hervorbringt, und derjenigen zu, „was passiert, wenn die europäischen Institutionen einmal eingerichtet sind und anfangen, Wirkung zu zeigen" (Auel 2005: 294). Dabei knüpft die Europäisierungsforschung an die Ideen des Neo-Funktionalismus an, jedoch „ohne [notwendigerweise] dessen klare Zielgerichtetheit und Quasi-Automatismus der Integrationsdynamik […] zu teilen" (ebd.: 314). Basierend auf der Beobachtung, dass sich die Regierungssysteme der Mitgliedsstaaten angesichts ‚durchlässiger' werdender Landesgrenzen isoliert nicht mehr sinnvoll betrachten lassen, spricht Radaelli (2000: 3) von der "penetration of the European dimension in natural arenas of politics and policy", und Sturm/Pehle (2006: 12) bezeichnen bspw. das gegenwärtige deutsche Regierungssystem als ein „penetriertes politisches System", dessen Institutionen, Kompetenzen, Willensbildungsprozesse und Verwaltungspraxis zunehmend von der europäischen Ebene beeinflusst und verändert würden, wenn auch mit erheblicher Varianz zwischen den einzelnen Politikfeldern.

Der Begriff der Europäisierung selbst wurde besonders in der Frühphase dieses Forschungszweigs häufig inkonsequent und mit sehr unterschiedlichen Inhalten verwendet (vgl. bspw. Olsen 2002: 3). So definierten beispielsweise Risse, Cowles und Caporaso (2001: 3) Europäisierung anfänglich als:

> ”[…] the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy-networks specializing in the creation of authoritative European rules."

Während ein solches Verständnis die Frage aufwirft, welcher Erkenntnisgewinn gegenüber klassischen Integrationstheorien die Europäisierungsansätze dann liefern können – Radaelli (2004: 3) bemerkt dazu: ”[…] this definition seems to shed more light on the creation of European governance than on the

domestic consequences of integration“ –, hat sich mittlerweile weitgehend ein engeres Verständnis von Europäisierung als Prozess eines strukturellen Wandels von Akteuren und Institutionen, Prozessen, Interessen und Identitäten infolge der europäischen Integration durchgesetzt:

"Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies." (Radaelli 2003: 30)

Dabei verläuft dieser Prozess ungleichmäßig, schrittweise und regional divergent (vgl. Featherstone 2002: 13) und lässt erheblichen Spielraum für nationale Akteure und Institutionen (vgl. Olsen 2002: 15).

Objekte, Intensität und Mechanismen von Europäisierung

Als Gegenstände der Europäisierung nennen Featherstone (2002: 19) und Radaelli (2003: 35):

- einzelne Politikfelder (policy-Dimension),
- nationale Institutionen, bspw. Umstrukturierungen in oder zwischen Ministerien, den Neuzuschnitt von Kompetenzen oder die Einrichtung von Ausschüssen (polity-Dimension),
- veränderte Prozesse, strategische Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für nationale Akteure (politics-Dimension) sowie
- den Wandel von Wahrnehmungen, Diskursen und Identitäten.

Hinsichtlich der Frage, warum, wann und in welcher Intensität Europäisierungseffekte auftreten, werden zunächst die drei Governance-Formen Hierarchie, Verhandlung und Koordination unterschieden (vgl. Mayntz 2008). In erster Linie für den Bereich der Hierarchie, in dem primär vertikale Impulse wirken (top-down), entwickelten Börzel (1999) sowie Börzel/Risse (2003) den goodness-of-fit-Ansatz: Seien europäische und nationale Position weitgehend identisch, sei eine Europäisierung unnötig, liege ein misfit, also eine Passungenauigkeit vor, sei bei grundlegenden (insbesondere bei institutionellen) Widersprüchen ebenfalls keine Europäisierung zu erwarten; diese geschehe mit der größten Wahrscheinlichkeit bei moderatem Anpassungsdruck und grundlegender Vereinbarkeit der bisherigen nationalen Politik mit der europäischen Neuregelung. Falkner differenziert weiter zwischen policy misfit, (strukturell-institutionellem) polity misfit und Anpassungskosten (Falkner 2003: 4).

Der goodness-of-fit-Ansatz ist in der Forschung umstritten; für Bereiche ohne Rechtssetzungskompetenz der EU überzeugt er ohnehin weniger, da in Abwesenheit eines auf Gemeinschaftsebene gesetzten Maßstabs auch kein fit oder misfit festgestellt werden kann. Radaelli ergänzt daher, im Bereich negativer Integration komme es – in Abwesenheit einer fit- oder misfit-Logik – zu

einem regulativen Wettbewerb, der zwar ebenfalls durch einen vertikalen Impuls ausgelöst werde, selbst aber als horizontaler Impuls verstanden werden müsse: ”It is a matter of willingness and capability to change domestic policies in order to attract capital and highly-skilled labour“ (Radaelli 2004: 12).

Knill/Lehmkuhl (1999; 2002: 260) betonen weitere Varianten horizontaler Impulse: Einerseits komme es zu Änderungen der strategischen Position – im Sinne einer Stärkung oder Schwächung von “domestic opportunity structures“ – nationaler Akteure, die europäische Bezüge strategisch nutzen können (vgl. Jacquot/Woll 2010; Saurugger 2014a: 133f.). Zudem können diese mögliche Verhandlungsergebnisse auf europäischer Ebene antizipieren und/oder werden während ihrer Tätigkeit in Gemeinschaftsinstitutionen entsprechend sozialisiert (vgl. Radaelli 2004: 12, Saurugger 2014a: 134). Für den hier vorliegenden Fall könnte dieser Mechanismus etwa die Form strategischer Verschiebungen zwischen und innerhalb von Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden oder allgemein Reformgegnern und -befürwortern annehmen. Andererseits trete eine Diffusion von Werten, Normen, Ideen, Problemwahrnehmungen etc. ein, entweder im europäischen Politikprozess oder in Lernprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten (vgl. Radaelli 2004: 5; Beichelt 2015: 26ff.; Auel 2012: 253f.; Hartlapp 2009). Dieser Wandel von Diskursen und Wertorientierungen wird auch mit dem Begriff des “soft framing“ beschrieben und insbesondere für solche Politikbereiche unterstellt, in denen die EU keine oder wenig ausgeprägte eigene Rechtssetzungskompetenzen besitzt.

Die Mitgliedsstaaten[4] reagieren – wie bereits betont – unterschiedlich auf einen gegebenen Europäisierungsimpuls, der keineswegs einen Konvergenz-Automatismus auslöst. Beichelt (2015: 22) bezeichnet Europäisierung daher treffend als „Zusatzbedingung des nationalen politischen Prozesses“. Die Reaktionsoptionen der Mitgliedsstaaten werden unter den Schlagworten “inertia, absorbation, transformation, and retrenchment“ (Radaelli 2003: 37) diskutiert, auf die auch die vorliegende Studie zurückgreift. Während inertia ein Festhalten am Status Quo bezeichnet, bspw. aufgrund grundlegender Widersprüche auf nationaler Ebene, meint absorption eine Anpassung an europäische Vorgaben, ohne dass dabei aber nationale Politikinhalte, -strukturen oder -prozesse

4 Die Frage, wie stark der europäische Einfluss in ausgewählten Politikfeldern tatsächlich ausfällt und welche Konsequenzen dies für das jeweilige Regierungssystem hat, ist von der ersten „Welle“ der Arbeiten zur Europäisierung weitgehend nur für die Mitgliedsstaaten betrachtet worden (vgl. Schimmelfennig 2007: 1). Es folgte eine zweite Welle, die im Kontext der Osterweiterung die Europäisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten insbesondere unter dem Vorzeichen der Konditionalität der Vor-Beitrittsphase untersuchte (vgl. u. a. Grabbe 2006), so dass die “Europeanisation of candidate countries“ (Sedelmeier 2006: 5) oder „Beitrittseuropäisierung“ (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 142f.) eine eigene Kategorie in der Europäisierungsforschung bildete. Eine dritte Richtung betrachtet im Sinne einer “Europeanization beyond Europe“ (Schimmelfennig 2007) die Europäisierung von Nichtmitgliedsstaaten im Licht des Erweiterungsdilemmas der EU, in erster Linie hinsichtlich der Staaten der Nachbarschaftspolitik (ENP; vgl. u. a. Emerson 2004 und aktueller sowie unter einer expliziten Diffusions-Perspektive Börzel/Risse 2012).

grundlegend verändert werden, wie es beim dritten Typus der transformation der Fall ist. Mit retrenchment wird abschließend die kontraintuitive Situation beschrieben, dass Europäisierungsversuche auch eine „Ent-Europäisierung“ hervorrufen können. Neben diesen qualitativen Kategorien entwickelt sich eine quantitative Richtung der Europäisierungsforschung, die den Anteil von Europäisierung an der Gesetzgebung in einzelnen Mitgliedsstaaten zu bestimmen versucht (vgl. Töller 2008; König/Mäder 2008 und für die Sozialpolitik Schmidt 2015).

2.1.2 Neo-institutionalistische Theorie und Sozialstaatswandel

Europäisierungsansätze bedienen sich zur Erklärung von Wandel regelmäßig der Erkenntnisse der neo-institutionalistischen Institutionentheorie. Diese geht – mit Abstufungen – davon aus, dass durch prozessregelnde Institutionen, etwa in Form von Vorschriften, Normen, Konventionen und Verfahren, bestimmte Handlungspfade etabliert und mit der Zeit und zunehmender Herausbildung entsprechender Strukturen quasi selbstverständlich werden, so dass ein Pfadwechsel eher unwahrscheinlich wird und Sozialpolitik tendenziell selbst bei größeren Herausforderungen stabil bleibt (vgl. Pierson 1994; Hall/Soskice 2001; kritisch Hemerijck 2013: 41). Nur besonders starke oder lang anhaltende Krisen fungieren als ‘critical junctures‘, an denen Wandel wahrscheinlicher wird, indem zum einen Schwächen des bisherigen Systems offengelegt und Routinen diskreditiert und zum anderen politische und/oder gesellschaftliche Widerstände eher überwunden werden können (vgl. bspw. Saurugger/Terpan 2016a: 6; Vis/van Kersbergen/Hylands 2012: 7; skeptisch dagegen van Hooren/Kaasch/Starke 2014). Allerdings werden auch Möglichkeiten und Varianten graduellen Wandels jenseits existentieller Krisen diskutiert (vgl. bspw. Thelen/Mahoney 2010).

Institutionen prägen damit kollektives Verhalten ebenso wie politische Handlungsspielräume und führen im Ergebnis zu dauerhaft unterschiedlichen Ausgestaltungen von Sozialpolitik (vgl. Hall/Taylor 1996). Denn mit längerem Beschreiten eines einmal eingeschlagenen Pfades verbinden sich mit diesem zunehmend institutionelle Arrangements, organisierte und individuelle Interessen – nicht zuletzt Wählerpräferenzen – und langfristig wirksame Sachlogiken, etwa hinsichtlich der Finanzierung sozialstaatlicher Programme (vgl. das Beispiel einer Umstellung von Umlageverfahren auf Kapitaldeckung bei Dallinger 2016: 183). Dementsprechend neigen nach klassischer Annahme Sozialstaaten nicht zu einem ausgeprägten Wandel jenseits kleinerer Anpassungen innerhalb des jeweiligen Pfades, sondern bilden vielmehr ‘frozen landscapes‘ (Esping-Andersen 1996) heraus.

Dennoch ist es in der jüngeren Vergangenheit durchaus in zahlreichen Fällen zu sozialstaatlichen Reformen gekommen, bei denen ein Pfadwechsel mit

einigem Recht unterstellt werden kann (bspw. in Deutschland mit den Hartz-Reformen oder der Umstellung auf ein Mehrsäulensystem der Alterssicherung). Nach Peter Halls ursprünglich für Großbritannien entwickeltem Konzept lässt sich ein solcher Wandel differenzieren in first, second und third order change, also einen Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung, die sich folgendermaßen abgrenzen lassen: 1. Neujustierung bestehender Instrumente aufgrund neuer Bedingungen und Erfahrungen (etwa die Kürzung von Leistungen oder die Verschärfung von Zugangsregeln), 2. neue Instrumente, mit denen aber die alten übergeordneten Ziele weiterverfolgt werden sollen, und 3. umfassende Veränderungen der Zielsetzung (vgl. Hall 1993: 278ff.). Reformen der zweiten Kategorie werden auch als parametrisch, solche der dritten Kategorie als paradigmatisch bezeichnet (vgl. Dallinger 2016: 184), wobei diese Unterscheidungen nicht immer bis ins Detail trennscharf sein werden (vgl. ebd.: 185).

Eine vor dem Hintergrund des hier gewählten Forschungsdesigns besonders relevante Frage ist nun, inwiefern exogene Faktoren – insbesondere die unterstellte Europäisierung der untersuchten Handlungsfelder, potentiell noch einmal verschärft seit Beginn der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise – einen substanziellen Anteil an den jeweiligen Reformen in den betrachteten Mitgliedsstaaten haben. Anstelle des ‚Normalzustands' – nach klassischer neo-institutionalistischer Lesart – der inertia, also der Nicht-Veränderung, würde dann in einem post-deterministischen Verständnis (vgl. Hemerijck 2013: 96) je nach Ausmaß der Europäisierung eine extern (mit-)induzierte Adoption (Wandel 1./2. Ordnung) oder gar Transformation (Wandel 3. Ordnung) eintreten; allerdings ist zu erwarten, dass derselbe europäische Impuls in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten aufgrund deren sozialpolitischer Entwicklungspfade unterschiedliche Wirkungen entfalten wird.

2.1.3 ‚Weiße Flecken' I: Up- und Interload

In Ergänzung der bisherigen Ausführungen und als eigener Beitrag zur Theoriediskussion und -entwicklung im Bereich Europäisierung wurden zwei bzw. drei Bereiche identifiziert, in denen die bisherige Forschungsliteratur weitgehende Leerstellen bzw. potentielle Verknüpfungsstellen aufweist, die bisher nicht oder kaum diskutiert wurden. Dies betrifft erstens die Diskrepanz zwischen der abstrakten Forderung nach Einbeziehung der Upload-Dimension und deren relative Absenz in der faktischen Fachdebatte, zweitens eine mögliche intensivere Verknüpfung und Systematisierung der Europäisierungs- und der policy-learning-Debatten sowie drittens die überraschend wenig diskutierte Frage, wie sich (primär sozialpolitische) Europäisierungsprozesse in der vieldimensionalen Krise der Europäischen Union verändert haben oder verändern (s. 2.1.4). Alle drei Aspekte werden im Folgenden näher ausgeführt.

Upload

Insgesamt herrscht in der Forschungsliteratur bisher eine deutliche Dominanz der Download-Dimension (des Einflusses der europäischen auf die nationale Ebene) gegenüber der Upload-Perspektive, die umgekehrt den Einfluss der Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene thematisiert. In erster Linie betrachtet wird also "the processing of EU input in individual political systems" (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 109), während die umgekehrte Perspektive eines Uploads nationaler Praktiken und Strukturen auf die Unionsebene in der Forschungsliteratur eine bisher eher untergeordnete Rolle einnimmt. Dabei versteht bereits Börzel (2002) Europäisierung als zirkulären Prozess, in dem die Mitgliedsstaaten als „januskopfige[…] Adressaten wie (Mit-)Gestalter" (Wäschle 2019: 8) ihre Präferenzen in die europäische Politikformulierung einfließen lassen (Upload), durch die sie in umgekehrter Richtung beeinflusst werden (Download). Europäisierung sei "a two-way process, which involves the evolution of European institutions that impact on political structures and processes of the Member States." (Börzel 2002: 193) Auch die oben zitierte Definition von Radaelli ermöglicht mit der Konstruktion europäischer Regeln, Normen etc. ein zirkuläres Verständnis von Europäisierung (vgl. auch Saurugger 2014a: 125).

Trotz dieses wiederholten "call for addressing the whole loop" (Lehmkuhl 2007: 341) wurde der Aspekt des Uploads in der Folge selten (bspw. bei Haverland/Liefferink 2012; Princen 2011) und konkret in der Sozialpolitik nur sporadisch aufgegriffen, wodurch ein wesentlicher Teil des Europäisierungsprozesses analytisch verlorengeht (vgl. Auel 2012: 263). Vielfach wird diese Vernachlässigung von Upload-Prozessen damit gerechtfertigt, dass diese quasi identisch mit europäischer Integration an sich seien und eine entsprechend reichhaltige Literatur bereits vorliege (vgl. bspw. Bulmer 2007: 42). Das trifft jedoch dann nicht zu, wenn Upload als nicht in erster Linie auf die ‚großen Entscheidungen' und die Ausgestaltung von Institutionen auf der europäischen Ebene, sondern – in einem engeren Sinne – auf die Auslegung eines konkreten Sachverhalts (Saurugger 2014) bzw. – in weiterem Verständnis – den grundlegenden Inhalt einer konkreten policy (Börzel 2002) zielend verstanden und dadurch von Integration an sich abgegrenzt wird (wenngleich Graubereiche nicht ausgeschlossen werden können).

Ein zirkuläres Verständnis von Europäisierung ermöglicht, die Interdependenzen im europäischen Mehrebenensystem besser zu erfassen, da das Verhältnis von EU und Mitgliedsstaaten "more dialectic than simply unidirectional" (Saurugger 2014a: 127) verstanden wird. Daher greift die vorliegende Studie auf die dazu vorliegenden Überlegungen zurück, insbesondere auf Börzels Typologie der möglichen – grundsätzlichen – Upload-Positionen der Mitgliedsstaaten: "Pace-Setting" beschreibt die aktive Gestaltung europäischer Politikinhalte und damit das Vorantreiben des Integrationsprozesses durch einen Mitgliedsstaat (vgl. Börzel 2002: 197),"Foot-Dragging" den Versuch der

Bewahrung des Status-Quo und der Verhinderung entsprechender Upload-Ambitionen anderer EU-Mitgliedsstaaten (vgl. ebd.: 203). “Fence-Sitting“ schließlich bezeichnet eine indifferente und beobachtende Haltung, welche weder einen bestimmten Regelungsinhalt auf europäischer Ebene vorantreibt und unterstützt noch diesen zu verhindern versucht. Entsprechend gering fallen die Upload-Ambitionen des betreffenden Mitgliedsstaates aus (vgl. ebd.: 206f.). Über diese Kategorisierung hinaus stellt sich dann selbstverständlich auch die Frage nach verfügbaren und erfolgversprechenden Upload-Kanälen, der im Folgenden ebenfalls nachgegangen werden soll. Aus diesem Grund wird auch auf die Identifizierung von abhängigen und unabhängigen Variablen für diese Studie verzichtet:

> “[…] if the domestic level initiates change in the EU and affects European integration then the variables are reversed. The relationship between European integration and Europeanization is interactive and the distinction between the dependent and independent variable obscured.” (Howell 2004: 3; vgl. Saurugger 2014a: 127)

Interload

Neben der Download-Lastigkeit der bisherigen Forschung hat diese vielfach auch „vor allem vertikale Mechanismen im Blick, während horizontalen Mechanismen zwischen den Mitgliedsstaaten […] weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde“ (Auel 2012: 265). Eine solche Interaktion zwischen den bzw. einzelnen oder Gruppen von Mitgliedsstaaten ohne direkte Beteiligung der EU-Ebene – zum Teil auch ausdrücklich an dieser vorbei – wird an dieser Stelle als Interload konzipiert (vgl. Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016: 37f.). Diese Dimension weist fraglos Überschneidungen mit der Literatur zu ‘policy diffusion‘, ‘policy transfer‘ und ‘learning‘ (bspw. Rose 1993; Dolowitz/Marsh 1996; Stone 1999; Gilardi 2016; Hartlapp 2009; Trein/Bonoli/Pisoni 2015) auf (vgl. Saurugger 2014a: 136). Diese betrachtet, mittels welcher Prozesse Politikinhalte zwischen Staaten sowie innerhalb des europäischen Mehrebenensystems ‚gelernt‘ und (partiell) übernommen werden: “changes in a given – generally national – context, with the more or less direct influence of other public policies carried out elsewhere“ (ebd.; vgl. bspw. Geyer/Mackintosh 2005: 30). Eine ähnliche Kategorisierung findet sich implizit bei Bulmer (2007: 47f.), der zwischen bilateralem und durch die EU vermitteltem Politiktransfer unterscheidet, und vor allem bei Howell (2004), der policy transfer als “third situation Europeanization“ versteht und mit dem Terminus ‘cross-loading‘ versieht (ebd.: 5). Damit entstehe eine Unterscheidung zwischen vertikalem Politiktransfer (EU-Politiken als Anstoß) und horizontalem Politiktransfer, “[which] incorporates learning from, and assimilating other member state policies without EU involvement.“ (ebd.) Wie auch in der vorliegenden Studie mehrfach angemerkt verweist Howell allerdings auf eine fallweise schwierige Abgrenzung beider Dimensionen aufgrund eines nicht immer klaren Ausmaßes an europäischer Koordinierung bzw. einer

problematischen Abgrenzung bspw. zur OMK (Howell 2004: 5f.). Auch Trein/Bonoli/Pisoni (2015: 21) benennen "some instances of learning in the sense that ideas were taken from other countries, however, without explicitly referencing to the OMC." Risse (2016: 89) unterscheidet zwischen zwei unterschiedlichen Typen von Diffusion, an die an dieser Stelle angeknüpft wird:

> "ideas, policies, and institutions might diffuse through direct (or 'sender driven') influence mechanisms. An agent of diffusion actively promotes certain policies or institutional models in her interactions with a receiving actor or group of actors. Moreover, diffusion also occurs through indirect (or 'recipient-driven') mechanisms. For example, agents […] look for institutional designs [elsewhere] to solve certain problems or to mimic the behavior of their peers."

Während der erste Typus sich als Teilaspekt des EU-induzierten Downloads – namentlich im Rahmen der OMK – verstehen lässt, können Lern- und Diffusionsprozesse als eigenständiges Phänomen, hier klassifiziert als Interload, begriffen werden. Auf Grundlage dieser Abgrenzung erscheint es aus Sicht der Autorin gerechtfertigt, eine solche dritte Dimension von Europäisierung konzeptionell zu ergänzen. Insbesondere wird unter der Bezeichnung ‚Interload' – anknüpfend an die im Folgenden erläuterten Rahmenbedingungen von Europäisierung unter Bedingungen der Krise und (Re-) Intergouvernementalisierung – außerdem stärker die bewusst aufgenommene Interaktion unter Teilgruppen von Mitgliedsstaaten innerhalb der EU, die dann lediglich als ‚Klammer' fungiert, in den Mittelpunkt gerückt. Zentrale Fragen, die sich daraus ergeben, wären etwa, ob solche Interload-Prozesse grundsätzlich aktiv forciert werden, inwiefern sie explizit zur Umgehung der Gemeinschaftsinstitutionen dienen und ob sowie ggf. nach welchen Kriterien über Zeit und Politikinhalte stabile Konstellationen unter den Mitgliedsstaaten identifiziert werden können.

Abschließend eine notwendige Abgrenzung: Die Fokussierung auf europäische Einflüsse negiert nicht grundsätzlich sonstige Kontexte wie in erster Linie globale Einflüsse und Zusammenhänge (vgl. bspw. Radaelli 2004: 5; Saurugger 2014a: 136f.; Bulmer 2007: 40f. und 46). Andere internationale Organisationen wie die OECD, die Weltbank und der IWF verfolgen in vielen Fällen ähnliche Ziele (vgl. bspw. Zirra 2009: 135 unter Verweis auf Schäfer 2006a; Casey 2004 und Hartlapp 2007). Auch in dieser Studie werden solche dem Modell von Beichelt (2009) folgend als potentielle Einflussfaktoren auf die Sozialstaaten innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich anerkannt (vgl. dazu bspw. Boeckh/Huster/Benz 2011: 373ff.; Lehmkuhl 2007: 342; Dallinger 2016: 186ff.; Evans/Cerny 2004) – und finden bspw. in Gestalt des IWF oder der Weltbank als "producers and/or mediators of social policy ideas in the search for solutions to conceived welfare problems" (Ervik/Kildal/Nilssen 2009: 4) auch sporadisch Erwähnung –, stehen allerdings bei der Analyse von Down-, Up- und Interloadprozessen nicht im Zentrum. Die Beeinflussung der Zielvorstellungen und Politikinhalte der Institutionen der Europäischen Union durch globale Debatten und Vorbilder wäre ein eigenständiges

Forschungsfeld, auf das an dieser Stelle nur abstrakt verwiesen werden kann (s. auch 8.5).

2.1.4 ‚Weiße Flecken' II: Europäisierung im Zeichen der Krise

Mit der Krise der Europäischen Union haben sich auch die Bedingungen, unter denen sich Europäisierungsprozesse vollziehen, maßgeblich verändert. Bickerton/Hodson/Puetter (2015: 703) sprechen angesichts einer starken Aktivitätsausweitung auf europäischer Ebene ohne entsprechende Vertragsänderung von einer "integration without supranationalism" und sehen damit einen "new intergovernmentalism" heraufziehen. Dieser zeichne sich durch die Intensivierung von Politikkoordination auf höchster politischer Ebene, vor allem im Europäischen Rat, der Eurogruppe und dem ECOFIN, aus (vgl. auch Puetter 2015: 406f.), weiterhin durch die Delegation an ‚de novo bodies'[5] wie Europäische Zentralbank (EZB) oder Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie durch eine vom supranationalen Rahmen entkoppelte Deliberation und Konsensbildung – wenngleich unter Bedingungen erheblicher Machtasymmetrien. Damit stehe der Neue Intergouvernementalismus (NI) partiell im Widerspruch zu klassischen Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus (LI), vor allem aber des Neo-Funktionalismus (Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 704f.). Auch Bulmer/Joseph (2016: 739) betonen die "increased role of government heads" und "hard intergovernmental bargaining resulting in more supranational outcomes only for insiders". Damit gehe ein stärkerer Einfluss nationaler Interessen und innenpolitischer Erwägungen auf europäische Politiken einher, gar eine "increased penetration of politics at the supranational level by domestic political considerations" (ebd.). Wiederum in Abgrenzung zum LI erschöpften sich diese Interessen nicht (mehr) weitgehend in solchen wirtschaftlicher Art, sondern müssten als domestic politics im breiteren Sinne verstanden werden (vgl. Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 714f.), auch vor dem Hintergrund wachsender Widerstände gegen die europäische Integration in Teilen der Wählerschaft.

Als Quintessenz des Neuen Intergouvernementalismus lässt sich damit festhalten: Wenn europäische Lösungen dringend erforderlich sind, aber keine Bereitschaft zur (formalen) Kompetenzübertragung besteht oder diese den nationalen Öffentlichkeiten nicht vermittelbar erscheint, kommt es zu einer Reorganisation der Entscheidungsstrukturen, die maßgeblich durch

5 Bickerton/Hodson/Puetter (2015: 705) definieren diese als "newly created institutions that often enjoy considerable autonomy by way of executive or legislative power and have a degree of control over their own resources. However, they fulfil functions that could have been delegated to the Commission and tend to contain mechanisms for Member State representation as a part of their governance structure." Als Beispiele nennen sie die Europäische Zentralbank, den Europäischen Auswärtigen Dienst und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (vgl. ebd.; kritisch dazu Schimmelfennig 2015).

Exekutivlastigkeit und ein hohes Gewicht der Kategorie ‚nationales Interesse' geprägt wird. In der integrationstheoretischen Debatte sind die Annahmen und der Mehrwert des NI allerdings umstritten, wie exemplarisch die Kritik von Schimmelfennig (2015) zeigt. Dieser kritisiert, weder werde die Dominanz des intergouvernementalen Modus hinreichend belegt noch seien die zur Illustration verwendeten Charakteristika tatsächlich neu oder fügten dem etablierten Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus substanzielle Erkenntnisse hinzu. Vielmehr gebe es jenseits einzelner Politikbereiche gute Gründe, von einer weiteren Supranationalisierung europäischer Politik auszugehen, etwa aufgrund durchaus vorhandener Kompetenzzuwächse der Kommission, der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat oder der fortlaufenden Stärkung des Europäischen Parlaments, aber auch auf Ebene der Integrationsergebnisse (outcomes).

Ohne an dieser Stelle abschließend entscheiden zu können und zu müssen, ob diese berechtigten Einwände im Rahmen des Neuen Intergouvernementalismus korrigiert werden oder doch eher eine Weiterentwicklung des ‚traditionellen' intergouvernementalen Paradigmas in Richtung der kürzlich integrierten Politikfelder (Justiz und Inneres, Außen- und Sicherheits-, Fiskalpolitik) und eines breiteren Verständnisses der inner-mitgliedsstaatlichen Meinungsbildung erfolgen sollte (so der Vorschlag bei Schimmelfennig 2015), bieten die Befunde der Intergouvernementalisierungs-Debatte doch hinreichend Anknüpfungspunkte für eine Diskussion der erwartbaren Folgen für Europäisierungsprozesse.

Die Folgen dieser Verschiebungen in der Integrationslogik für Europäisierung und Europäisierungsforschung wurden bisher kaum im breiteren Rahmen – also nicht länder- oder feldspezifisch – diskutiert.[6] Eine wichtige Ausnahme bildet der Beitrag von Saurugger (2014), die darauf verweist, dass zum einen der in der Literatur dominante top-down-Ansatz in der Krise wegen einer verstärkten Politisierung und innenpolitischer Widerstände fraglich werde: Europäisierung habe "difficulty accounting for feedback loops that occur when opposition at the domestic level makes implementation of European public policies difficult" (ebd.: 181). Zum anderen plädiert sie für ein neues Verständnis von Upload-Prozessen und non-compliance als Elemente einer zunehmenden Politisierung (vgl. ebd.: 184); das Europäische Semester beispielsweise könne aufgrunddessen als "circular Europeanisation" konzeptualisiert werden (ebd.: 189). Ihre Überlegungen stützen daher ebenso wie die oben skizzierte Verschiebung des integrationspolitischen Gleichgewichts das hier gewählte umfassende Verständnis von Europäisierung und auch das grundlegende

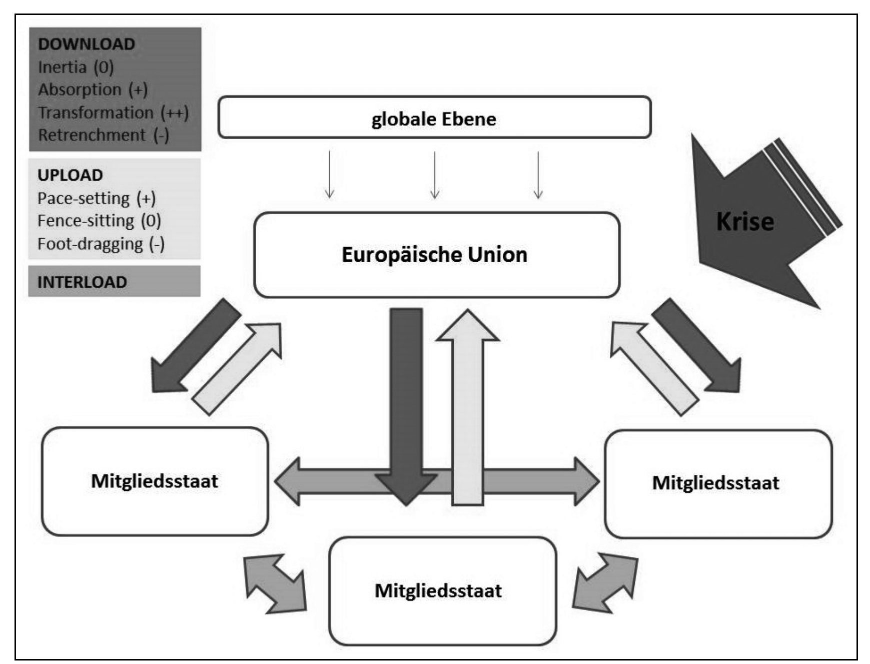
6 Diese Thematik steht auch im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses der unter Mitwirkung der Autorin gegründeten Forschungsgruppe IRESP, die seit 2014 Europäisierungsprozesse in ausgewählten Politikfeldern unter den Bedingungen der (Re-)Intergouvernementalisierung untersucht und in deren Kontext die vorliegende Studie sowie diejenige zur Alterssicherungspolitik von Varwick/Eichenhofer/Wäschle/ Windwehr (2016) entstanden sind.

Erkenntnisinteresse, die komplexe Interaktion zwischen EU und Mitgliedsstaaten in diesem Politikfeld einschließlich deren Veränderungen im Zuge von Krise und Intergouvernementalisierung zu erfassen und zu bewerten.

Wäschle/Windwehr (2017) formulieren Tendenzen und Erwartungen bzgl. eines ‚Krisenmodus' von Europäisierung in allen drei Dimensionen, die teils auch in den Analyserahmen der vorliegenden Studie und insbesondere die Hypothesen (folgen in Abschnitt 2.2) eingeflossen sind. Wie haben sich Europäisierungsintensität und -kanäle in den einzelnen Mitgliedsstaaten im Zeitverlauf und insbesondere seit Einsetzen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise entwickelt? Zeichnet sich eine stärkere Durchgriffswirkung europäischer Politik auf die mitgliedsstaatliche Sozialpolitik ab und ist diese auf die ‚Krisenstaaten' begrenzt oder bedeutet dies eine de-facto-Veränderung der Spielregeln im europäischen Mehrebenensystem, die letztlich für alle Mitgliedsstaaten Folgen im Sinne von mehr Verbindlichkeit europäischer Inputs nach sich zieht? Lassen sich folglich Parallelen zwischen dem neo-institutionalistischen Konzept der Krise als critical juncture in der sozialstaatlichen Entwicklung und einer potentiellen game-changer-Funktion für Ausmaß und Mechanismen von Europäisierung feststellen?

Aus diesen Ausführungen ergibt sich zunächst das unten dargestellte Europäisierungsmodell:

Abb. 1: Europäisierungsmodell



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016: 38; Kategorien nach Börzel 2002 und Radaelli 2003

Daran anknüpfend werden im folgenden Abschnitt 2.2 die Fragestellung unter Rückgriff auf die gewählte theoretische Perspektive präzisiert, der Mehrwert der vorliegenden Studie skizziert und Hypothesen zu den drei Europäisierungsdimensionen – Download, Upload und Interload – formuliert.

2.2 Konkretisierung der Fragestellung, Hypothesen und Mehrwert

Auf Grundlage bestehender Befunde der Europäisierungsforschung sowie der in 2.1.3 und 2.1.4 erfolgten Ergänzung um Up- und Interloadprozesse sowie den Rahmen der ‚Krisen-Europäisierung' wird auf der *europäischen Ebene* zunächst nach dem Ausmaß eines gemeinschaftlichen Besitzstandes in der Sozialpolitik insgesamt gefragt, die institutionelle Verankerung und die verfügbaren Mechanismen zum Transfer dieser Politiken auf die mitgliedsstaatliche Ebene nachgezeichnet. Im Analyseteil liegt der Fokus auf der jeweiligen

Entwicklung in den einzelnen Handlungsfeldern: Wie haben sich europäische Aktivitäten in der Beschäftigungs-, Gesundheits-, Renten- und Familienpolitik entwickelt? Wie sind unterschiedliche Integrationsstände in den einzelnen Handlungsfeldern zu erklären? Welche Mechanismen der Einflussnahme auf nationale Politik sind wirksam und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander? Zeichnen sich mittel- bis langfristige Ziele für die weitere Ausgestaltung dieser Felder auf Gemeinschaftsebene ab bzw. wie realistisch erscheint eine Fortentwicklung europäischer Zuständigkeiten im jeweiligen Gebiet?

Auf *nationaler Ebene* stellen sich zum einen Fragen hinsichtlich des Downloads europäischer Politik: Wie stark fällt dieser im jeweiligen Handlungsfeld – im Sinne einer Beeinflussung nationaler Reformmaßnahmen – aus? Welche Differenzen lassen sich zwischen den Mitgliedsstaaten beobachten und wie sind diese zu erklären? Welche Kanäle sind in den gewählten Fallbeispielen zentral, welche eher unwirksam? Inwieweit hat sich sowohl das Ausmaß der Europäisierung als auch das relative Gewicht einzelner Mechanismen in der Krise gewandelt? Mit Blick auf den – unterstellten – Upload eigener Präferenzen auf die europäische Ebene tritt eine Reihe von Fragen hinzu: Verfolgen die Mitgliedsstaaten dezidiert Upload-Ambitionen im jeweiligen Handlungsfeld? Wenn ja, eher progressiv oder blockadeorientiert und mittels welcher Kanäle und Strategien? Lassen sich Aussagen über den Erfolg nationaler Upload-Versuche treffen? Kommt es dabei zur Bildung von Koalitionen von Mitgliedsstaaten und ggf. nach welchem Muster? Und schließlich: Findet daneben auch eine Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten ohne Beteiligung oder unter bewusstem Ausschluss der EU-Institutionen statt (Interload)? Falls ja, folgt diese nachvollziehbaren Mustern unter den Mitgliedsstaaten? Welcher Stellenwert wird dieser Kooperationsform zugemessen und welche Kanäle werden dafür genutzt?

Die folgende Tabelle zeigt die identifizierten Forschungsdefizite bzw. -desiderate, den gewählten theoretischen Rahmen sowie die Fragestellungen nach den drei identifizierten Europäisierungsdimensionen im Überblick:

Tab. 1: Forschungsdesiderate, Theorieansatz und Fragestellung

Defizite, empirisch	Defizite, theoretisch
systematische Unterschätzung europäischer Einflüsse durch das Nachzügler-Axiom Fokus auf 'usual suspects' (s. Fallauswahl) Unterschätzung informeller Kanäle Krise als ‚game-changer' für alle Mitgliedsstaaten?	Vernachlässigung von Upload-Prozessen Fehlende Differenzierung zwischen policy learning im europäischen (OMK-)Rahmen und (bewusst) selektiven Prozessen zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten → Interload Fehlende Verknüpfung von Europäisierung und Verschiebungen der Integrationslogik in der Krise





gewählter Ansatz:

etablierte Kategorien der Europäisierungsforschung (insbesondere Download)

zentral: Europäisierung unter Bedingungen der Krise

stärkerer Fokus auf Upload-Ambitionen der Mitgliedsstaaten

Ergänzung um Interload-Dimension



Übergeordnete Fragestellung:

Haben sich im Sinne einer ‚Kriseneuropäisierung' die ‚Spielregeln' für Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem grundlegend und für alle Mitgliedsstaaten verändert?

Download	**Upload**	**Interload**
Wie steht es um das jeweilige Ausmaß der Europäisierung in den einzelnen Handlungsfeldern?	Verfolgen die Mitgliedsstaaten im jeweiligen Feld dezidierte Upload-Ambitionen oder -Strategien und ggf. bzgl. welcher Inhalte?	Findet zudem eine wechselseitige Beobachtung und/oder Kooperation ohne Beteiligung oder unter bewusster Umgehung der EU-Ebene statt?
Welche Einflusskanäle (insbesondere Offene Methode der Koordinierung, europäisches Recht, Haushaltsinstrumente) sind wann besonders relevant?	Ist der faktische Einfluss unter den betrachteten Mitgliedsstaaten vergleichbar? Nach welchen Bestimmungsfaktoren (bspw. wirtschaftliche Stärke/Schwäche, Sozialstaatstyp, Eurozone) richten sich ggf. diesbezügliche Abstufungen?	Gibt es wiederkehrende Muster im Sinne einer Gruppenbildung? Ggf. entlang Systemähnlichkeiten, überlappender Interessen oder anderer Kategorien?
Hat sich in der Krise eine Verschiebung der Kanäle und des Europäisierungsausmaßes gezeigt? Für alle oder nur für von der Krise stark betroffene Mitgliedsstaaten?	Welche Kanäle werden für einen Upload bevorzugt genutzt? Lassen sich Allianzen von Mitgliedsstaaten feststellen und ggf. nach welchem Muster?	Wie wird die Relevanz solcher Zusammenarbeit bewertet? Zeigt sich eine Tendenz zu stärker selektiver Zusammenarbeit auf Kosten der Gemeinschaftsebene?

Quelle: eigene Darstellung

Hypothesen

Zu allen drei Europäisierungsdimensionen lassen sich – zum Teil widerstreitende – Hypothesen formulieren, die der folgenden Analyse zugrundegelegt werden. Mit Blick auf den *Download* europäischer Politikinhalte gilt es zunächst grundsätzlich zu fragen, wie ausgeprägt unterschiedliche sozialpolitische Handlungsfelder auf europäischer Ebene verankert sind und welche Einflusskanäle, über die europäische Politikinhalte zu den Mitgliedsstaaten ‚transportiert' werden, jeweils zentral sind. Diesbezüglich wird eine Dominanz von bindenden (Detail-)Regelungen einerseits und ‚Querwirkungen' andererseits erwartet (s. zu den europäischen Instrumenten im Bereich der Sozialpolitik Abschnitt 3.3):

H1: Neben punktuellen verbindlichen sozialen Mindeststandards und der nur in geringem und abnehmendem Grad wirksamen Offenen Methode der Koordinierung sind es vor allem durch den EuGH abgesicherte Rechtsgrundsätze sowie die neuen haushaltspolitischen Instrumente, die erhebliche Europäisierungsimpulse auslösen. Insbesondere mit dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt seit 2011 haben haushaltspolitische Einflüsse auf mitgliedsstaatliche Sozialpolitik maßgeblich zugenommen.

Die anderen Hypothesen zum Download betreffen die feststellbaren Ergebnisse in den Mitgliedsstaaten. Hier bietet sich die Formulierung von zwei entgegengesetzten Hypothesen an, die zudem beide eine zeitliche Komponente beinhalten und auf den Rahmen ‚Europäisierung in der Krise' rekurrieren:

H2a: Die Download-Intensität ist und bleibt ingesamt angesichts der Sensitivität des Politikfelds und nationaler Pfadabhängigkeiten und Vetospieler gering. Zudem wird sie in der Krise weiter geschwächt, weil im Zuge einer Logik der Verteidigung nationaler Interessen innenpolitische Widerstände wachsen, die sich negativ auf die auf Freiwilligkeit beruhende Politikkoordinierung in der Sozialpolitik auswirken.

H2b: Die Download-Intensität ist aufgrund des wachsenden Problemdrucks und der Interdependenzen unter den Mitgliedsstaaten erheblich. Europäischer Einfluss nimmt zu, weil Entscheidungen auf höchster politischer Ebene, die Dringlichkeit gemeinsamer Probleme und neue formelle und informelle Einflussmechanismen insbesondere im Zuge der gewachsenen Haushaltskompetenzen die Verbindlichkeit/Durchsetzungskraft europäischer Regelungen fördern. Diese erheblichen Einflüsse werden allerdings kaum öffentlich kommuniziert und Entscheidungen vielmehr im Diskurs als weitgehend oder rein national motiviert dargestellt.[7]

Mit Blick auf die *Upload*-Dimension lassen sich ebenfalls zunächst zwei einander gegenüberstehende Hypothesen bzgl. deren Stellenwerts formulieren:

7 Vgl. zu den Grundlagen dieser Erwartungen den Abschnitt zum New Intergovernmentalism oben sowie Feronas 2016: 2; Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 710f.

H3a: Die Upload-Aktivitäten der Mitgliedsstaaten fallen gering aus bzw. erschöpfen sich in der Regel in einer defensiven Blockade weiterer Integrationsschritte. Entsprechendes Engagement nimmt weiter ab, weil auch die Aktivität der Gemeinschaftsinstitutionen sinkt und angesichts sehr heterogener und vielfach drängender Problemlagen in den Mitgliedsstaaten weniger Aufmerksamkeit und Ressourcen für die europäische Ebene zur Verfügung stehen.

H3b: Upload-Aktivitäten werden von den Mitgliedsstaaten als zentrales Instrument der Einflussnahme und ‚Vorab-Entschärfung' möglichen Downloads genutzt. Angesichts einer zunehmend von nationalen Interessen geprägten Integrationslogik, als existenziell wahrgenommener Problemlagen und evidenter Interdependenzen steigt ihr Stellenwert noch zusätzlich.

Allerdings ist zu erwarten, dass Upload-Aktivitäten in unterschiedlichem Maße Chancen haben, tatsächlich Eingang in die europäische Politikgestaltung zu finden:

H4: Die Erfolgschancen von Upload-Ambitionen, sowohl mit Blick auf richtungsweisende als auch auf Routineentscheidungen, steigen in dem Maß, wie es gelingt, Koalitionen mit gleichgesinnten Mitgliedsstaaten zu formen. Zudem unterliegen sie in erheblichem Ausmaß Machtasymmetrien unter den Mitgliedsstaaten, die maßgeblich durch die jeweilige aktuelle ökonomische Situation bedingt sind.

Die zusätzlich als ein Element von Europäisierung betrachtete *Interload*-Dimension schließlich wirft die Frage auf, wie sich entsprechende (selektive) Aktivitäten zu solchen im Kreis aller Mitgliedsstaaten verhalten:

H5a: Interload-Aktivitäten nehmen keinen eigenständigen Stellenwert ein; relevante externe Einflüsse entstammen vielmehr dem EU-Rahmen. In der Krise sinkt die Bedeutung von Interload-Aktivitäten aufgrund divergierender Herausforderungen und fehlender Ressourcen zusätzlich.

H5b: Interload-Aktivitäten, verstanden zum einen als selektive Orientierung an einzelnen Mitgliedsstaaten, zum anderen im Sinne von ‚Interessenallianzen' gleichgesinnter Mitgliedsstaaten bis hin zum bewusst herbeigeführten ‚bypass' der EU-Institutionen, nehmen einen erheblichen Stellenwert ein und lassen sich sowohl als Element der Differenzierung als auch der Informalisierung europäischer Politik verstehen.

Wie die Ausführungen zu den (weitgehenden) Leerstellen der Europäisierungsforschung in Verbindung mit Fragestellung und Hypothesen dieser Arbeit nahelegen, liegt der Mehrwert der Analyse erstens in der Erweiterung vergleichender empirischer Erkenntnisse und theoretischer Annahmen hinsichtlich sozialpolitischer Downloadprozesse. Gewährleistet wird dies durch fünf Fallstudien zu im modellhaften Sinne sozialpolitisch repräsentativen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (s. auch 2.4 zur Fallauswahl). Zweitens sollen, wie bereits oben hergeleitet, bisher weitgehend vernachlässigte Upload- und Interload-Prozesse identifiziert und diskutiert werden. Drittens schließlich trägt die Analyse den gewandelten Rahmenbedingungen von Sozialpolitik im

EU-Mehrebenensystem in bzw. im Gefolge der Krise Rechnung, indem der Fokus auf Veränderungen der Europäisierungsintensität und -kanäle einschließlich informeller Kanäle gelegt wird.

2.3 Fallauswahl

Im nächsten Schritt ist die Fallauswahl a) hinsichtlich der zu untersuchenden sozialpolitischen Handlungsfelder und b) mit Blick auf die betrachteten Mitgliedsstaaten vorzunehmen. Da eine umfassende Betrachtung sämtlicher sozialpolitischer Aktivitäten ein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen wäre, wird für die Zwecke der vorliegenden Analyse die folgende – dennoch sehr breite – Auswahl getroffen:

- Arbeitsmarktpolitik, begründet durch die Beschäftigungsorientierung der europäischen Sozialpolitik, anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen in zahlreichen Mitgliedsstaaten (2016: 10,0% in der Eurozone und 8,6% in der EU-28, Eurostat 2016i) und die Bedeutung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen für die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen in Sozialversicherungssystemen. Anzumerken ist, dass lediglich die Arbeitslosenversicherung und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden, nicht oder nicht in erster Linie aber angrenzende Felder wie bspw. Lohn- oder Industriepolitik (vgl. einleitend in Kap. 4).
- Gesundheitspolitik, begründet primär durch die Ausgabenrelevanz dieses Bereichs (7,8% des BIP im EU-28-Durchschnitt und 8,0% in der Eurozone im Jahr 2014, vgl. Weltbank 2017a), nicht zuletzt vor dem Hintergrund alternder Bevölkerungen in den EU-Mitgliedsstaaten und des medizinischen Fortschritts,
- Rentenpolitik, ebenfalls begründet durch den hohen Anteil am Haushalt der Mitgliedsstaaten (durchschnittlich 9,8% des BIP im Jahr 2014, Eurostat 2017b), die erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit, u. a. im Kontext potentiell drohender Altersarmut, sowie die praktisch alle Mitgliedsstaaten – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – betreffende demographische Herausforderung.
- Familienpolitik, die entgegen früherer Tendenzen zur Vernachlässigung mittlerweile als strategisches Politikfeld erkannt worden ist, etwa mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, daraus resultierende volkswirtschaftliche Potentiale und wiederum die demographische Entwicklung.

Andere sozialpolitische Tätigkeitsbereiche wie etwa Arbeitsschutz, Inklusion, Armutsvermeidung, sozialer Wohnungsbau – um nur einige zu nennen – oder die an Sozialpolitik zumindest angrenzende, in Deutschland aber meist ausgeklammerte (vgl. bspw. Kaufmann 2000: 9; Pilz 2004: 16) Bildungspolitik, aber

auch die Steuerpolitik als Finanzierungsquelle werden folglich nicht weiter betrachtet. Im Kontext der Gesundheitspolitik werden die Pflege weitgehend und der Bereich Unfallversicherung ausgeklammert. Die folgende Tabelle 2 fasst die gewählten Tätigkeitsfelder, ihre betrachteten Teilaspekte sowie die jeweilige Begründung ihrer Auswahl noch einmal zusammen.

Tab. 2: Auswahl der Handlungsfelder

	Arbeitsmarktpolitik	**Gesundheit**	**Rente**	**Familienpolitik**
Teilaspekte	Arbeitslosenversicherung aktive Arbeitsmarktpolitik	Krankenversicherung (primär gesetzlich)	Rentenversicherung (primär gesetzlich)	Kindergeld Elterngeld und -zeit Vereinbarkeit Familie/Beruf
Relevanz	hohe Arbeitslosigkeit Finanzierungsgrundlage und Ausgabenposten Beschäftigungsorientierung der EU-Sozialpolitik EU-interne Arbeitsmigration	steigende Kosten alternde Bevölkerungen „Gesundheitstourismus“	größter soz.pol. Ausgabenposten demographische Entwicklung drohende Altersarmut	niedrige Geburtenraten Wirtschaftsfaktor (künftige Beiträge, Vereinbarkeits-debatte)

Quelle: eigene Darstellung

Auch unter den während der Bearbeitungszeit (noch) 28 Mitgliedsstaaten musste aus forschungspraktischen Gründen selbstverständlich eine Selektion vorgenommen werden. Diese richtet sich in erster Linie nach den Kriterien, Mitgliedsstaaten mit a) einem gewissen Gewicht[8] innerhalb der Europäischen Union aufgrund ihrer Größe und Bevölkerungszahl, die b) unterschiedliche Sozialstaatstraditionen und -typen aufweisen, c) teilweise die Gemeinschaftswährung Euro eingeführt haben, teilweise (bisher) nicht, und d) in unterschiedlichem Ausmaß von der Staatsschuldenkrise betroffen sind, abzudecken (ähnlich bspw. bei Bieling/Buhr 2015a: 21ff. und Kvist 2015). Zugleich war die Prämisse, nicht ausschließlich die ‘usual suspects‘ Deutschland,

8 Selbstverständlich wäre auch eine andere Fallauswahl, die dezidiert auch Kleinstaaten innerhalb der Europäischen Union einschließt, denkbar; vgl. zu den Handlungsbedingungen kleiner Mitgliedsstaaten bspw. Panke 2010.

Großbritannien und Frankreich zu behandeln sowie alte und neue Mitgliedsstaaten gleichermaßen einzubeziehen (vgl. Vink/Graziano 2007a: 17). Daher wurden als Länderfälle ausgewählt:

- *Deutschland* als großer, wirtschaftlicher starker Mitgliedsstaat, der zunehmend einen Führungsanspruch innerhalb der Europäischen Union erhebt bzw. dem dieser von außen zugesprochen wird, sowie als Vertreter des christlich-kontinentalen Sozialstaatstyps und Mitglied der Eurozone;
- *Schweden* als ebenfalls wirtschaftlich starker Mitgliedsstaat und Exponent des nordischen Sozialstaatstyps mit häufig genanntem Vorbildcharakter; kein Mitglied der Eurozone;
- *Großbritannien* als Vertreter des liberalen Sozialstaatstyps mit traditionell distanzierter Haltung zum Integrationsprozess und Nicht-Euro-Mitglied. Aufgrund des längeren Vorlaufs eines nunmehr wahrscheinlichen ‚Brexits' wurde Großbritannien als Fallbeispiel beibehalten. Zum einen liegt der Untersuchungszeitraum vollständig in der Phase britischer Mitgliedschaft, zum anderen spielen auch in der Austrittsdebatte sozialpolitische Fragen eine prägnante Rolle und werden in noch nicht final absehbarer Form auf der gemeinsamen Agenda bleiben.
- *Polen* als für die mittel- und osteuropäischen relativ neuen Mitglieder typischer sozialstaatlicher Mixtyp und Nicht-Euro-Mitglied sowie politisch zentraler Repräsentant der mittel- und osteuropäischen Länder und
- *Italien* als Vertreter des südeuropäischen Sozialstaatstyps, Eurozonenmitglied und als Vertreter der von der Staatsschuldenkrise stark betroffenen Mitgliedsstaaten, jedoch Nicht-Programmland. Da die Aufmerksamkeit möglichen verallgemeinerbaren Veränderungen der europäischen ‚Spielregeln' gilt, erschien ein Fokus auf bspw. Griechenland dysfunktional, da für Mitgliedsstaaten, die Mittel aus den europäischen ‚Rettungsschirmen' EFSF und ESM beziehen, quasi andere Regeln gelten.

Die folgende Tabelle 3 fasst auch diese Auswahl und ihre Begründung noch einmal zusammen:

Tab. 3: Auswahl der Mitgliedsstaaten

	Deutschland	Schweden	Großbritannien	Polen	Italien
Sozialstaatstyp	kontinental	nordisch	liberal	Mixtyp	südeuropäisch
Eurozone	ja	nein	nein	nein	ja
Weitere Gründe	Führungsanspruch/Hegemonie-Diskussion wirtschaftliche Stärke	häufige Nennung als soz. pol. Vorbild	Außenseiterrolle	relatives Neumitglied	„Krisenstaat"

Quelle: eigene Darstellung

Damit wurde insgesamt ein vergleichendes Design gewählt, das mit fünf Mitgliedsstaaten und vier sozialpolitischen Handlungsfeldern empirisch recht breit aufgefächert wird. Dieses bringt notwendigerweise eine Reduktion in der Komplexität der Darstellung der einzelnen Fälle mit sich, denn im Vergleich zu einer Einzelfallstudie kann mittels eines solchen Vorgehens nur eine geringere „Detailtreue und Untersuchungstiefe" (Zirra 2009: 138) erreicht werden – zugleich aber eine deutlich erhöhte Aussagekraft durch den systematischen Vergleich ausgewählter Aspekte. Anders formuliert: Anstatt einzelne nationale Reformen ‚unter das Mikroskop zu legen', werden die 20 Fallstudien aus größerer ‚Überflughöhe' anhand des Analyserasters systematisch und vergleichend auf Europäisierungseffekte untersucht. Als Untersuchungszeitraum wird die Zeitspanne von Mitte der 1990er Jahre – mit Einsetzen einer europäischen Beschäftigungspolitik – bis Ende des Jahres 2016 – zur Sicherstellung einer weitgehend vollständigen Datengrundlage – gewählt. Eine Zäsur bilden hierbei die Jahre 2010/2011, für die der in Hypothese 1 skizzierte Umbruch von der Offenen Methode der Koordinierung zu zunehmend haushaltspolitisch kanalisiertem europäischen Einfluss unterstellt wird, da mit dem erstmaligen Durchlauf des Europäischen Semesters 2011 die „Phase des arbeits- und sozialpolitischen Krisenmanagements" und der „austeritätspolitischen Konsolidierung" (Bieling/Buhr 2015a: 17)[9] eingeläutet wird.

9 Bieling/Buhr (2015a: 17) selbst setzen die Phasen etwas anders an, da sie die von Konjunkturpaketen und der Stabilisierung des Bankensektors geprägten Jahre 2007-2009 gesondert betrachten.

2.4 Methodik

Methodisch wird ein mehrgleisiger Ansatz gewählt, der die Vorteile der einzelnen Methoden ausschöpfen, ihre jeweiligen Nachteile kompensieren und zu einem kohärenten und verlässlichen Gesamtergebnis beitragen soll (Triangulation). Dazu werden erstens Primärquellen der nationalen (in erster Linie Ministerien) und europäischen (vor allem Kommission, Rat) Ebene ausgewertet. Ziel ist insbesondere ein Abgleich nationaler und europäischer Positionen sowie deren zeitlicher Zusammenhänge. Während offiziellen Dokumenten eine weitgehende interne Widerspruchsfreiheit und Repräsentativität für die Position der jeweiligen Institution unterstellt werden kann, geben sie keinen oder kaum Aufschluss über die Hintergründe ihrer Entstehung und dabei ggf. auftretende Konflikte. Diesem Defizit kann durch Auswertung der vorliegenden Sekundärliteratur zu den jeweiligen Teilaspekten aber effektiv begegnet werden.

Bei der Auswertung der relevanten Dokumente der europäischen Institutionen bzw. dem Abgleich mit nationalen Strategiedokumenten und Gesetzestexten ergeben sich allerdings weitere methodische Schwierigkeiten: Eine inhaltliche Übereinstimmung europäischer Vorgaben oder Empfehlungen mit nationaler Politik reicht offenkundig nicht aus, um auf eine Ursache-Wirkungs-Beziehung zu schließen (vgl. zu dieser Problematik Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 333ff.; Falkner 2007: 260; Hartlapp 2009: 4). Wenngleich explizite Bezugnahmen in den entsprechenden Dokumenten in Verbindung mit einer zeitlichen Sequenzierung solche Hinweise liefern können, bleibt dieses Problem ungelöst, da zum einen nationale Akteure nicht zwingend auf internationale/europäische Ursprünge von Politiken und Ideen verweisen, selbst wenn diese vorhanden sind, und zum anderen der Verweis auf die europäische Ebene umgekehrt auch lediglich der Absicherung und Legitimierung ohnehin im nationalen Kontext geplanter Maßnahmen dienen kann (vgl. Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 334). In einem Fall würden die europäischen Einflüsse damit unter-, im anderen im Sinne einer "over-determination of the European factor" (Vink/Graziano 2007: 16; vgl. auch Haverland 2007) überschätzt. Zudem ist eine klare Trennung der Ebenen im Fall der OMK und auch des Europäischen Semesters als „Herzstück europäischer Governance in der WWU" (Hacker 2018: 15) kaum möglich, denn: "Member State representatives continuously participate in the definition of OMC objectives, guidelines, targets, and indicators, allowing 'uploading' of domestic concepts and preferences, which blurs the causal boundary between the national and European levels" (Zeitlin 2009: 215). Folglich kann es zum einen lediglich um eine bestmögliche Plausibilitätsprüfung europäischer Einflüsse gehen, zum anderen sollten mittels der Befragung von Experten auf beiden Ebenen die ent-

sprechenden Erkenntnisse abgesichert werden (vgl. Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 334f.; Zeitlin 2009: 215).

Als weiterer methodischer Baustein wurden daher Experteninterviews primär mit Vertretern der ausgewählten Mitgliedsstaaten (relevante Ministerien, Sozialversicherungen, Gewerkschaften, Wissenschaft) sowie ergänzend von EU-Institutionen (in erster Linie Kommission) geführt. Für das Handlungsfeld Rentenpolitik lagen diese Ergebnisse auf Grundlage einer breiten Befragung im Umfang von ca. 70 Interviews, von denen ein Teil hier verwendet wurde, bereits vor (vgl. Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016). Für die anderen Handlungsfelder wurden die Gespräche eigens für die vorliegende Studie geführt, wobei aufgrund der Rückmeldungsquote bzw. der Bereitschaft zu Expertengesprächen die Anzahl der Gespräche von Fall zu Fall – sowohl unter den Mitgliedsstaaten als auch zwischen den betrachteten Handlungsfeldern – variiert.

Die insgesamt 106 Expertengespräche folgen dem Typ des halbstrukturierten Leitfadeninterviews. Während eine weitgehend einheitliche Fragenliste den Gesprächsverlauf strukturiert und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet, kann dennoch flexibel auf die Gesprächssituation sowie die jeweils spezifische Expertise des Befragten reagiert werden (vgl. Gläser/Laudel 2009: 42; Jahn 2006: 195; Yin 2003: 89f.). Die Gesprächspartner werden – nach Möglichkeit im direkten persönlichen Gespräch, teils aus Ressourcengründen aber auch per Telefon/Skype – nicht in erster Linie als Individuen, sondern als Repräsentanten ihrer jeweiligen Institution befragt (vgl. Meuser/Nagel 2009: 467), wobei sich in ihren Einschätzungen bezüglich der Sinnzusammenhänge, Akteurskonstellationen und Handlungslogiken im jeweils betrachteten Handlungsfeld selbstverständlich auch eine subjektive Komponente widerspiegelt. Interviews können zudem generell „politisch überprägt und von strategischem Antwortverhalten geprägt sein“ (Zirra 2009: 143). Dementsprechend muss der jeweilige institutionelle Hintergrund der Befragten stets mitgedacht werden, denn “(t)aking them at face value […] leads to ventriloquial repetition of the official discourse“ (Barbier 2004: 20).

Die Aussagen werden zusammenfassend protokolliert und später in anonymisierter Form wiedergegeben, um die Bereitschaft zur Teilnahme zu erhöhen und die Chance auf ehrliche und umfassende Auskünfte zu verbessern (vgl. Diekmann 2004: 375). Alle Interviewer – die am o. g. Alterssicherungsprojekt beteiligten Mitarbeiter sowie eine studentische Hilfskraft für die Arbeit an der vorliegenden Studie – wurden vorab in Interviewtechniken geschult und umfassend in die Thematik eingearbeitet.

Insbesondere die Abschnitte zu Up- und Interloadprozessen in den Fallstudien beruhen aufgrund der nur sporadisch vorhandenen Forschungsliteratur weitgehend auf Ergebnissen der Experteninterviews. In Einzelfällen können Upload-Ambitionen einzelner Mitgliedsstaaten bzw. Akteure konkret anhand von Dokumenten oder öffentlichen Äußerungen belegt werden, zumeist ist

dies jedoch nicht der Fall. Bei Interload-Prozessen kann zudem ein ähnliches Problem wie im Fall des Downloads bestehen, dass nämlich Lernprozesse auch mit Blick auf andere Mitgliedsstaaten und deren mögliche Vorbildfunktion durchaus stattfinden, der Verweis auf den Ursprung des Impulses aber in der nationalen Öffentlichkeit unterbleibt. Insofern gilt für beide Europäisierungsdimensionen, dass die vorliegende Studie zunächst ein erstes ‚mapping' unternimmt, nicht aber den Anspruch erhebt, diese Prozesse im Einzelfall detailliert zu belegen (s. auch Abschnitt 8.5, Offene Forschungsfragen).

Zur Auswahl der Gesprächspartner: Auf der für die Fragestellung der vorliegenden Studie zentralen nationalen Ebene liegt der Fokus in erster Linie auf den zuständigen Ministerien, bedingt durch deren "gate keeping power" (Vaubel 2006: 130) und ihre zentrale Rolle in den unterschiedlichen Ratsformationen und relevanten Ausschüssen. Auch die Kontrolle europäischer Rechtssetzung und Politik obliegt in erster Linie den Regierungen, "control by the national parliaments is almost non-existent" (ebd.). Daneben wurden aber in begrenztem Umfang auch Vertreter der Sozialversicherungen und Sozialpartner angefragt, wenngleich deren Einfluss „nur schwer zu belegen ist, weil die […] Natur des EU-Entscheidungsprozesses es oft erschwert, zentrale Entscheidungsträger auszumachen, geschweige denn den Ursprung des Druckes, dem sie unterliegen." (Leibfried/Pierson 1998c: 432f.) Zudem lässt sich zwar tendenziell festhalten, dass die Position der Wirtschaftsverbände auf europäischer Ebene im Verhältnis zur geschwächten Position der Gewerkschaften als gefestigter erscheint, aber zum einen sind beide Seiten intern relativ stark zersplittert bzw. keine einheitlich auftretenden Akteure, zum anderen überlagert „der Gegensatz zwischen Regionen mit hohen und solchen mit niedrigen Sozialkosten […] die traditionellen Konflikte zwischen Arbeit und Kapital." (ebd.: 447) Die Sozialpartner stehen folglich nicht im Zentrum dieser auf die Prozesse der Europäisierung zielenden Untersuchung, werden aber am Rande einbezogen.

3 Grundlagen europäischer Sozialpolitik

3.1 Heterogene Systeme

Die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Sozialpolitik werden maßgeblich durch die unterschiedlichen Sozialstaatstypen der Mitgliedsstaaten geprägt, nämlich zum einen durch die Tatsache deren grundsätzlicher Verschiedenheit, zum anderen durch die jeweiligen konkreten Organisations- und Finanzierungsformen, Akteure, Leitbilder usw. Bereits in den dominanten Begrifflichkeiten spiegeln sich grundsätzlich verschiedene Ansätze und Traditionen wider: Während im deutschsprachigen Raum üblicherweise vom „Sozialstaat“ die Rede ist, ist im englischen Sprachgebrauch eher die Variante “welfare state“ verbreitet (vgl. Zohlnhöfer 1990). Damit verbinden sich kompatible, aber doch nicht deckungsgleiche Konnotationen: Während der Sozialstaat mit bestimmten politischen Zielsetzungen verbunden ist, impliziert die Formulierung des Wohlfahrtsstaates ein umfassenderes Verständnis, das über punktuelle staatliche Eingriffe hinausgeht und auf die gesamte staatliche und gesellschaftliche Struktur und Organisation, mithin das institutionelle Arrangement, abzielt (vgl. Lippl 2003: 46). Im Folgenden werden jedoch aus pragmatischen Gründen angesichts der gewählten Länderbeispiele beide Begriffe weitgehend synonym verwendet.

Hinsichtlich der Ziele von Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit besteht in der Forschungsliteratur ein weitgehender Konsens: Sie soll soziale Ungleichheiten und Unsicherheiten mildern, die zunächst durch Industrialisierung und Kapitalismus entstanden und durch Marktmechanismen weiter bestehen (vgl. Flora/Alber/Kohl 1977). Sozialstaatliche Arrangements sollen insofern als Korrektiv gegenüber negativen Auswirkungen der Marktfreiheit und des Wettbewerbs wirken (vgl. Lippl 2003: 45; Nullmeier 2001). Allerdings haben interne Funktionsdefizite ebenso wie unterschiedliche externe Herausforderungen dem Wohlfahrtsstaat den Vorwurf eingebracht, sich praktisch ständig in der Krise zu befinden (vgl. bspw. Alber 1988; Pierson 2001a und 2001b; Kaufmann 1997; Schwartz 2001; Lessenich 2000: 65ff.; Hemerijck 2013: 51ff.).

Parallel zu diesen Entwicklungen ist ein „fachübergreifendes interdisziplinäres Forschungsfeld [entstanden], das politische, ökonomische, juristische und sozialwissenschaftliche Sichtweisen mit ihren je eigenen Schwerpunkten integriert.“ (Lippl 2003: 45) Dabei zeichnen sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten trotz einiger Gemeinsamkeiten (s. u.) durch unterschiedliche historische Entwicklungspfade, organisatorische Charakteristika und Problemlagen aus (vgl. Lessenich 1995: 56). Innerhalb der Sozialstaatsforschung bildet die Komparatistik und insbesondere die Kategorisierung nationaler

Wohlfahrtsstaaten folglich ein eigenes Feld (vgl. Schmid 2002: 71; als Beispiele Alber 1998; Schmidt 1998), das an dieser Stelle nicht in seiner ganzen Breite dargestellt werden, sondern lediglich anhand einiger repräsentativer Beiträge kurz umrissen werden soll. Besonders relevant für die vorliegende Studie ist neben Einführungen in die Geschichte und wesentliche Charakteristika im Sinne von Länderprofilen, wie sie Schmid (2012 [2002]) und Flora (1986) vorlegen, der Versuch, eine Typologie der europäischen Sozialstaaten zu etablieren. „Typologien von Wohlfahrtsstaaten richten ihre Aufmerksamkeit meist auf bestimmte Merkmale, Dimensionen, Entstehungsweisen und Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates, denen nach empirischer Prüfung theoretische Bedeutung zugemessen wird.“ (Lippl 2003: 48) Sie gehen damit über das – offenkundig unzureichende – Kriterium der Höhe der Sozialausgaben hinaus und bilden anhand unterschiedlicher Merkmalsbündel Gruppen bzw. Kategorien von Wohlfahrtsstaaten. Entsprechende Beiträge liegen bereits aus den 1950er Jahren vor, so etwa die von Titmuss (1958; 1974) vorgenommene Unterscheidung in residuales, “industrial achievement“- und institutionelles Modell, die er auf unterschiedliche Ideologien und Werthaltungen zurückführt. Während im residualen Modell staatliche Sozialpolitik lediglich als Ergänzung zu Markt und Familie verstanden werden, Leistungen bedarfsgeprüft sind und kein eigenständiger Rechtsanspruch auf diese besteht, orientiert sich das industrial-achievement-Modell an ökonomischen Kriterien und basiert auf beitragsfinanzierten und damit vom Arbeitsverhältnis abhängigen Leistungen. Das institutionelle Modell schließlich zeichnet sich durch ein höheres Maß an Umverteilung und Gleichheit und das Verständnis von Sozialleistungen als staatsbürgerliche Grundrechte aus (vgl. auch Lippl 2003: 48). Korpi (1980) differenziert lediglich zwischen einem marginalen und einem institutionellen Wohlfahrtsstaatsmodell, die er als Extrempole versteht, zwischen denen sich alle übrigen Ausprägungen auf einem Kontinuum einordnen lassen. Anzuführen ist weiterhin die Differenzierung in Bismarck- und Beveridge-Systeme (vgl. bspw. Bonoli 1997: 357), wobei erstere durch das Ziel des Einkommens- bzw. Statuserhalts, beitragsfinanzierte Leistungen und eine Lohnarbeitszentrierung charakterisiert sind, letztere durch Armutsvermeidung bzw. –bekämpfung, einheitliche (flat-rate) und bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen für alle Staatsbürger sowie Steuerfinanzierung.

Zum wichtigsten Bezugspunkt der vergleichenden Sozialstaatsforschung ist aber Esping-Andersens (1990) „Three worlds of welfare capitalism“ avanciert. Diese drei „Welten“ oder Wohlfahrtsregime tragen, so Esping-Andersen, der Tatsache Rechnung, dass jeder Sozialstaat ein Bündel von Merkmalen darstelle, das die Art der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft ebenso einschließe wie einen ganzen Komplex rechtlicher und institutioneller bzw. organisatorischer Fragen (vgl. ebd.: 2):

”the concept of welfare-state regimes denotes the institutional arrangements, rules and understandings that guide and shape social policy decisions, expenditure developments,

problem definitions, and even the response-and-demand structure of citizens and welfare consumers“ (Esping-Andersen 1990: 80).

Zentrale Kriterien sind damit 1. das Zusammenspiel von Staat, Markt und Familie im Rahmen der sozialen Sicherung, 2. die Abdeckung und das Niveau der jeweils gewährten Anspruchsrechte bzw. die daraus resultierende Unabhängigkeit des Einzelnen vom Markt (De-Kommodifizierung) sowie 3. der Einfluss sozialstaatlichen Handelns auf die gesellschaftliche Strukturierung (Stratifikation) (Esping-Andersen 1990; vgl. auch Lippl 2003: 49). Auf dieser Basis entwickelt er drei Regimetypen, die in der folgenden Tabelle 4 schematisch dargestellt werden:

Tab. 4: Die drei Typen/Regime des Wohlfahrtsstaates

	Liberal	**Christlich-konservativ**	**Sozialdemokratisch**
Organisation	marktgestützt	korporatistisch	staatlich
Hauptakteure	Markt	Familie, Staat (subsidiär)	Staat (als Dienstleister und Arbeitgeber)
Zielsetzung	Armutsbekämpfung, ansonsten freie Marktentfaltung	Statuserhalt	Vollbeschäftigung, Solidarität
Dominanter Wertbezug*	Freiheit	Sicherheit	Gleichheit
Finanzierung	staatliche Unterstützung, wo der Markt versagt	Beiträge	Steuern
Zugang	bedarfsgeprüft	beitragsabhängig	universell (Staatsbürgerschaft)
Mittel	Sozialhilfe	Sozialversicherungen	Redistribution, Serviceleistungen
Stratifizierungseffekt*	Exklusion	Segmentierung	Inklusion
Beispiele	Großbritannien, USA	Deutschland, Italien, Frankreich	Schweden, Norwegen, Dänemark, Niederlande

Quelle: eigene Darstellung nach Esping-Andersen 1990 sowie 1999, * nach Lippl 2003: 55

Während das liberale Modell mit Großbritannien als üblichem Beispiel im Wesentlichen auf die Kräfte des Marktes und die Verantwortung jedes Einzelnen vertraut und staatliche Unterstützung nur dort vorsieht, wo der Markt versagt bzw. akute Armut droht, in der Regel in Form bedarfsgeprüfter flat-rate-

Leistungen, basiert das christlich-konservative Modell auf dem Sozialversicherungsprinzip. Als zentrales Beispiel wird regelmäßig Deutschland angeführt, wo durch beitragsfinanzierte und -abhängige Leistungen der Statuserhalt bei Eintritt gewisser Lebensrisiken gesichert werden soll. Im nordischen Modell mit Schweden als Paradebeispiel schließlich stehen steuerfinanzierte Leistungen für alle Staatsbürger, vergleichsweise umfangreiche Umverteilung und staatlich organisierte Serviceleistungen im Mittelpunkt (vgl. Esping-Andersen 1990: 26ff.).

Diese Typologie erfuhr eine breite Rezeption, aber auch umfassende Kritik. So bemängelten Kritiker (bspw. Kosonen 1993; Ferrera 1998; Leibfried 1992), die relativ spät entstandenen, familiär geprägten, klientelistischen und in Bezug auf das Leistungsniveau vergleichsweise rudimentären südeuropäischen Sozialstaaten ließen sich mit keinem der drei Modelle adäquat beschreiben und stellten ein eigenes südeuropäisch-katholisches Modell dar,

> „das durch die katholische Soziallehre und deren Postulat der Freiwilligkeit sozialer Hilfen, [aufgrund] des Vorrangs genossenschaftlicher Selbsthilfe, der stärker ausgebildeten Rolle der Familien und durch Schwächen in der Umverteilungskapazität des Staates viele Besonderheiten aufweist." (Eichenhofer 2007: 67)

Ähnliches gilt für die osteuropäischen Neumitgliedsstaaten, deren Mischsysteme sich kaum eindeutig einem der drei etablierten Typen zuordnen lassen (vgl. bspw. Hacker 2009: 225ff.; Lippl 2003: 58ff.). Von feministischer Seite wurde die „Geschlechtsblindheit" von Esping-Andersens Typologie kritisiert (vgl. bspw. Langan/Ostner 1991; Lewis 1997), da diese weder die den einzelnen Typen zugrundeliegenden Annahmen und Zielvorstellungen hinsichtlich ihrer Geschlechterarrangements noch deren Folgen für die faktische gesellschaftliche Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern explizit aufgreife. In Revision seiner Typologie nimmt sich Esping-Andersen (1999; 2002) dieser Kritik zumindest partiell an, indem er die Rolle der Haushalte für die Wohlfahrtsproduktion stärker berücksichtigt.

Weiter geht die Kritik, die ‚Sozialstaatsregime' ließen sich empirisch nicht belegen, auch nicht an den alten EU-Mitgliedsstaaten, diese wiesen vielmehr durchgehend Mischformen auf (vgl. bspw. Hall/Soskice 2001; Schubert/Hegelich/Bazant 2008: 16; Bazant/Schubert 2008; Kohl 1993: 75), und es sei schwierig, „aus einem Nebeneinander unterschiedlicher Dimensionen zweifelsfrei das dominante Element [zu] eruieren" (Lippl 2003: 50). Zudem sprächen zeitliche Veränderungen, bspw. in Gestalt von Reformen, gegen die in der Typologie implizierte Kontinuität. Sicher trifft zu, dass „sich die Typen im Zeitverlauf durchaus angenähert haben: Die sie vormals prägenden Unterschiede verloren an Dramatik und Drastik." (Eichenhofer 2007: 120)

Letztlich benennen aber diese Autoren die Kategorien zwar anders oder betonen den idealtypischen Charakter der Darstellung und die empirisch nicht immer eindeutig mögliche Zuordnung einzelner Staaten (so Bazant/Schubert 2008: 644f.), führen aber die drei (oder vier) Regime durch die Hintertür dann

doch wieder ein. Auch Lippl (2003: 55) kommt zu dem Schluss, dass die „Bahn brechende [sic!] und zugleich populäre Klassifizierung wohlfahrtsstaatlicher Regimes von Esping-Andersen (1990) […] nicht mehr entscheidend übertroffen [wurde]“ (ähnlich Anderson 2015a: 17). Ein Großteil der Kritik beruht letztlich auf dem Missverständnis, einem Modell seine Modellhaftigkeit vorzuwerfen. Trotz gewisser Abgrenzungsprobleme und Mischformen handelt es sich bei den drei (bzw. vier) Wohlfahrtswelten damit um eine grundsätzlich nützliche Typologie für die Klassifizierung der europäischen Sozialstaaten, die eindrucksvoll die historische und die politisch-ideologische Dimension und sozialstaatliche Programmatik mit der Ausformung in einzelnen Sozialleistungssystemen verbindet: „Diese Kategorisierungen halten die zentralen Konstruktionsprinzipien eines einzelstaatlichen Wohlfahrtsstaatssystems sinnfällig fest, ohne sich in die Einzelheiten ihrer jeweiligen Ausgestaltung zu verlieren.“ (Eichenhofer 2007: 66)

Für die konkrete empirische Arbeit erweisen sich die Modelle zwar wegen ihres idealtypischen Charakters und der in vielen Staaten anzutreffenden Mischformen in der Tat als kaum hinlänglich trennscharf. Dennoch leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Beantwortung der Frage, unter welchen Rahmenbedingungen sich eine genuin europäische Sozialpolitik entwickeln kann bzw. welche Hemmnisse die Varianz der nationalen Sozialstaaten in diesem Zusammenhang mit sich bringt. Da unterschiedliche Systeme auch abweichende Akteurskonstellationen, Finanzierungsgrundlagen, Berechnungsformeln, Dienstleister, Bezugsbedingungen etc. bedeuten, erweisen sich „die unterschiedlichen nationalen Entwicklungspfade [...] als eine der elementarsten europäischen Integrationsbarrieren“ (Schmid 2002, 67). Dies gilt einerseits aus einem eher technischen Blickwinkel, da die grundlegende Umstellung von Sozialsystemen hohe Anpassungskosten mit sich bringen würde, bspw. durch die gleichzeitige Bedienung bereits bestehender Ansprüche aus dem alten als auch zusätzlicher Ansprüche aus dem neuen System. Andererseits geht es auch um die Bereitschaft der Bevölkerung bzw. der um die Wählergunst kämpfenden Parteien, von einmal erreichten Standards und gewohnten Pfaden abzuweichen. Pierson weist diesbezüglich auf die “institutional stickiness“ (Pierson 2001a, 414, s. auch oben 2.1.2) durch institutionelle Vetospieler und Pfadabhängigkeiten hin, die radikalere Reformen erschweren bzw. verhindern und lediglich “bounded change“ ermöglichen, da sie die Kosten für anderweitige Lösungen drastisch erhöhen und dadurch einen Systemwechsel praktisch unmöglich machen (vgl. ebd., 414). Institutionen setzen insofern Grenzen des technisch und politisch Machbaren (vgl. Bonoli/Palier 2001, 62), strukturieren die Macht von Gruppen und bilden Wertorientierungen ab bzw. aus (vgl. Swank 2001: 232). Wandel bewegt sich demzufolge weitgehend innerhalb der Logik des jeweiligen Systems, das gewissermaßen als Filter europäischen Inputs wirkt. Puetter (2009: 33ff.) hält als Tendenz – ausdrücklich nicht als präzises Prognoseinstrument – fest, dass liberale Sozialstaaten ein eher geringes Interesse an der

Fortentwicklung europäischer Sozialpolitik hätten. Sie vertrauen in der Regel vorwiegend auf die Kräfte des Binnenmarktes und befänden europäische Initiativen häufig für kontraproduktiv, während konservative Wohlfahrtsstaaten stärker für eine Kodifizierung sozialer Bestimmungen, für Mindeststandards zur Vermeidung zu großer Ungleichgewichte, die den Markt beeinträchtigen könnten, sowie für einen gewissen Systemwettbewerb einträten. Sozialdemokratische Sozialstaaten schließlich seien in der Tendenz an der Verankerung verbindlicher sozialpolitischer Ziele in den Verträgen interessiert und unterstützten die Entwicklung redistributiver Elemente auf europäischer Ebene, während süd- und osteuropäische Mitgliedsstaaten schon aufgrund begrenzter Finanz- und administrativer Ressourcen einer ambitionierteren europäischen Sozialpolitik skeptisch gegenüberstünden (vgl. auch Johnson 2005).

Abgesehen von dieser Filter- oder Brillenfunktion nationaler Typuszuordnungen erscheinen angesichts dieser Befunde auch die Grenzen für die Übertragung erfolgreicher Modelle vergleichsweise eng gesteckt, denn man könne

> „kaum eine allgemeine Aussage darüber, welche Faktorenkombination als ‚bester Weg' zu sehen ist, dem es nachzufolgen gilt, ableiten. Zumal eine Reihe dieser Determinanten historisch gewachsen ist und weitreichende institutionelle Änderungen kaum realisierbar sind" (Schmid 2002, 383).

Allerdings widerspricht die empirisch beobachtbare Entwicklung – wie bereits angedeutet –, in der es durchaus verstärkt zu Mischformen, der Übernahme von Teilelementen und auch zu einer wachsenden europäischen Dimension von Sozialpolitik kommt, in Teilen diesen theoretischen Annahmen. Auf die bisherige historische Entwicklung europäischer Sozialpolitik wird in Abschnitt 3.2 näher eingegangen. Festzuhalten ist bereits an dieser Stelle, dass 1. die heterogenen nationalen Sozialsysteme in der Tat ein erhebliches Integrationshindernis darstellen, aber 2. die aus einem Teil der Literatur herauszulesende Folgerung, dass sich daher keine substanzielle europäische Sozialpolitik entwickeln könne, offenbar kritisch hinterfragt werden muss, sondern vielmehr deren Umsetzung durch die jeweiligen Besonderheiten der nationalstaatlichen Systeme gefiltert wird.

In den folgenden Abschnitten werden jeweils die historischen Entwicklungen der Sozialsysteme der betrachteten Mitgliedsstaaten kurz nachgezeichnet sowie ihre zentralen Charakteristika identifiziert. Auf eine eingehende Diskussion der normativen Grundlagen, rechtlichen Ausgestaltung oder der jeweiligen ‚Leistungsbilanzen' wird an dieser Stelle verzichtet, da für die Bearbeitung der Forschungsfragen zunächst ein grobes Raster genügt. Nähere Ausführungen zur Gestaltung einzelner sozialpolitischer Handlungsfelder erfolgen dann an entsprechender Stelle in Kapitel 4.

3.1.1 Grundzüge des deutschen Sozialstaats

Üblicherweise wird der Beginn der deutschen Sozialstaatstradition mit dem Jahr 1881 angegeben, in dem mit der „Kaiserlichen Botschaft“ die Absicht einer Absicherung der Arbeiter gegen Krankheit, Invalidität und Alter angekündigt und in den Folgejahren in den Bereichen Krankheit (1883), Unfall (1884), Invalidität und Alter (1889) umgesetzt wurde (vgl. bspw. Kruke 2009: 19ff.; Hegelich/Meyer 2008: 127f. und ausführlich zur Geschichte Boeckh/Huster/Benz 2011: 23-134). Wenngleich in Form kommunaler und kirchlicher Fürsorge und freiwilliger Versicherungsvereine erste sozialpolitische Akteure schon früher in Erscheinung getreten waren (vgl. Eichenhofer 2007: 50ff.; Pilz 2004: 21f.), kam es erst mit dem Wandel zur Industriegesellschaft, Bevölkerungswachstum und Landflucht ab 1850 und beschleunigt seit den 1880ern Jahren zu massiven Verelendungserscheinungen und der daraus resultierenden Notwendigkeit eines Aus- und Umbaus dieser rudimentären Sozialpolitik (vgl. bspw. Ziegelmayer 2001: 63f.; Pilz 2004: 22). Nicht zuletzt erfolgte dieser vor dem Hintergrund einer sich zunehmend organisierenden Arbeiterschaft, die, so Reichskanzler Bismarcks Kalkül, durch sozialpolitische Maßnahmen an die neue Nation gebunden werden sollte (vgl. Kruke 2009: 20ff.; Eichenhofer 2007: 54; Ziegelmayer 2001: 64). Mit Einführung der Krankenversicherung 1883, der Unfallversicherung 1884 und der Alters- und Invalidenversicherung 1889 (vgl. bspw. Pilz 2004: 25; Boeckh/Huster/Benz 2011: 58f.) waren bereits früh Grundzüge des heutigen Systems mit dem Versicherungsprinzip bzw. Pflichtversicherungen, Selbstverwaltung der Träger, einer Orientierung an rechtlich normierten Ansprüchen und organisatorischer Vielfalt angelegt (vgl. Hentschel 1983: 12f.; Eichenhofer 2007: 54; Pilz 2004: 25).

Allerdings blieb die soziale Sicherung zunächst weitgehend auf die Arbeiterschaft begrenzt, bis 1911 eine Rentenversicherung für Angestellte eingeführt wurde, die diese allerdings durchaus privilegiert behandelte. Zudem bewegten sich die Zahlungen aller Versicherungen auf geringem Niveau; so betrug bspw. die Rente etwa 1/6 des Durchschnittseinkommens (vgl. Eichenhofer 2007: 53), wobei das Rentenalter von 70 ohnehin kaum erreichbar war (vgl. Kruke 2009: 24). In der Folgezeit kam es nicht zuletzt unter dem „Burgfrieden“ während des Ersten Weltkriegs (vgl. Hegelich/Meyer 2008: 128f.) zu einem schrittweisen Ausbau, bspw. in Form der Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Krankenversicherung ab 1914, des Aufbaus einer Kinder- und Jugendfürsorge und erster Ansätze einer Erwerbslosenfürsorge 1918/19. 1918 wurde außerdem ein eigenes Ministerium für Sozialpolitik eingerichtet; in der Weimarer Republik folgten die Einführung der Sozialfürsorge (1924), einer modernen Arbeitsmarktpolitik mit Arbeitslosenversicherung (1927) und die Einrichtung des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung (1920); die neuen Strukturen wurden allerdings durch die drastische Wirtschaftskrise zum Ende des Jahrzehnts deutlich überfordert (vgl. Kruke 2009: 24ff.; Ziegelmayer 2001:

65f.; Pilz 2004: 28f.; Hegelich/Meyer 2008: 129). Im Nationalsozialismus kam es neben Leistungskürzungen bekanntlich zur Zerschlagung der Gewerkschaften und der Selbstverwaltung. Die Sozialversicherung wurde zur Kriegsfinanzierung missbraucht, ideologisch umgedeutet und instrumentalisiert; später folgte eine kompensatorische Politik zur Befriedung wichtiger Bevölkerungsgruppen (vgl. Kruke 2009: 27ff.; Pilz 2004: 30ff.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 72ff.).

Begünstigt durch einen europäischen Nachkriegskonsens über die Notwendigkeit angemessener sozialer Sicherung (vgl. Judt 2006: 98) und durch die wirtschaftliche Entwicklung von Ende der 1940er bis Anfang der 1970er Jahre erfolgte nach 1945 in Westdeutschland kein – durchaus denkbarer – Bruch mit den sozialstaatlichen Traditionen, sondern ein „fast bruchlose[r] Wiederaufbau" (Kruke 2009: 30) der Sozialversicherung, ergänzt um Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen. Mit der Formulierung „demokratischer und sozialer Bundesstaat" (Art. 20 GG) wurde der sozialstaatliche Charakter der Bundesrepublik grundgesetzlich verankert (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 83). 1957 erfolgten eine Umstellung der Renten auf das Umlageverfahren und ihre Kopplung an das Lohnwachstum (vgl. Pilz 2004: 34f.; Hegelich/Meyer 2008: 130; Boeckh/Huster/Benz 2011: 100), in den 1960er und frühen 1970er Jahren ein weiterer Leistungsausbau, wobei auch die Bildung zeitweise als sozialpolitisches Feld betrachtet wurde (vgl. Kruke 2009: 30ff.). Unterdessen entwickelte sich in der DDR ein Sozialsystem, das dezidiert die Arbeiterschaft begünstigen sollte, aber faktisch Leistungen auf niedrigem Niveau für alle bot und zunehmend klientelistisch wirkte (vgl. Bouvier 2002: 219ff.). Da später das westdeutsche System praktisch vollständig auf die neuen Bundesländer übertragen wurde (vgl. Kruke 2009: 33), wird das DDR-Modell an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt (vgl. dazu bspw. Ziegelmayer 2001: 67f.; Pilz 2004: 41f.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 116ff.).

Wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, waren de facto alle europäischen Wohlfahrtsstaaten ab den 1970er Jahren von Herausforderungen wie dem Ölpreisschock 1973, den Tendenzen der Automatisierung und Rationalisierung, Strukturwandel, der zunehmenden Niedriglohnkonkurrenz im Zuge der Globalisierung und gesellschaftlichen Veränderungen wie Gleichberechtigungsforderungen und dem allmählich sichtbar werdenden demographischen Wandel betroffen, die einen steigenden Problemdruck erzeugten (vgl. bspw. ebd.: 111ff.). Im deutschen Fall kam es bereits Mitte der 1970er Jahre zu einer „Kehrtwendung zur Sparpolitik" (Pilz 2004: 39; vgl. auch Hegelich/Meyer 2008: 131), und seit den 1980er Jahren standen in erster Linie die Probleme der Sockelarbeitslosigkeit und der langfristigen Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme im Mittelpunkt (vgl. Kruke 2009: 32). Die Kurskorrekturen umfassten bspw. Aussetzungen der Rentenanpassung zwischen 1977 und 1982, Zuzahlungen im Gesundheitswesen, Leistungskürzungen und eine Verschärfung der Zugangsbedingungen in der Arbeitslosenversicherung;

allerdings wurden ab Mitte der 1980er Jahre durchaus gegenläufig bspw. Familienleistungen ausgebaut (vgl. Pilz 2004: 39ff.). Nach der Wiedervereinigung als zusätzlichem Kostenfaktor, u. a. durch eine stufenweise vorgenommene Angleichung der Renten und umfangreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (vgl. ebd.: 43; Büchs/Hinrichs 2007: 26), sind vor allem das Gesundheitsstrukturgesetz (1993; näher Kap. 5.2) und die Einführung der Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung (1995) zu nennen. Mit den Hartz-Reformen und dem Leitbild des ‚aktivierenden Sozialstaats' erfolgte in den Augen etlicher Beobachter eine grundlegende Neuorientierung des sozialpolitischen Pfades (vgl. Pilz 2004: 72f. und 150ff; Hegelich/Meyer 2008: 131f.; Sinn 2003; näher Kap. 4.2). Andererseits wird argumentiert, dass der deutsche Sozialstaat zwar als Idealtyp des Bismarck-Modells gelte, faktisch aber als „dichtgeknüpftes, quasi-universalistisches Arrangement" (Leisering 2000: 100) über dieses längst hinausgehe. Von dieser Debatte weitgehend unberührt lassen sich dennoch einige Prinzipien und Strukturmerkmale des deutschen Sozialstaates identifizieren, der zugleich in engem Zusammenhang mit der sozialen Marktwirtschaft steht (vgl. Büchs/Hinrichs 2007: 22f.):

Zunächst gelten grundsätzlich die drei Prinzipien der Subsidiarität, der Solidarität und der Äquivalenz, wobei Subsidiarität den Vorrang von Selbst- und familiärer Hilfe sowie sozialer Selbstorganisation meint, Solidarität einen gesellschaftlichen Ausgleich – etwa durch die Mitversicherung von Familienmitgliedern – und nicht näher definierte Umverteilung. Äquivalenz schließlich bezieht sich auf das Knüpfen sozialer Leistungen an zuvor gezahlte Beiträge (vgl. Ziegelmayer 2001: 71ff.; Pilz 2004: 52f.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 135ff.). Im weitgehenden Einklang mit der Einordnung in den christlichen-korporatistischen Wohlfahrtsstaatstyp (vgl. Kap. 3.1) wird der deutsche Sozialstaat maßgeblich durch das Versicherungsprinzip und damit die Sozialversicherungen bestimmt, aus denen ca. 60% der Sozialleistungen finanziert werden (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 165), und ist insgesamt „eher transfer- als dienstleistungsintensiv" (Ostner/Saraceno 1998: 191). Die Sozialversicherungen sind als Pflichtversicherungen konstruiert und decken mit Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Alter und Pflegebedürftigkeit alle wesentlichen Lebensrisiken ab. Die Finanzierung erfolgt anteilig durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die Verwaltung übernehmen paritätisch besetzte Selbstverwaltungsorgane und das System weist insgesamt aufgrund der starken Einbindung von Verbänden einen korporativen Charakter auf (vgl. bspw. Pilz 2004: 91ff.; Ziegelmayer 2001: 72; Hegelich/Meyer 2008: 136ff.; Haug/Stoy 2015: 32).

Das deutsche Sozialversicherungssystem spiegelt damit einen hohen Stellenwert des Äquivalenzprinzips bzw. des Ziels der Statussicherung wider und koppelt den Leistungsbezug an Erwerbstätigkeit, wobei in der Regel der Normal-Arbeitnehmer bzw. -lebenslauf als Bezugspunkt gilt (vgl. Ziegelmayer 2001; kritisch neben vielen anderen Pilz 2004: 53 und 133; Klein 2009). Für diejenigen, die solche Ansprüche nicht erworben haben oder erwerben

konnten, werden nach dem Fürsorgeprinzip Sozialhilfeleistungen bereitgestellt, die eine menschenwürdige Existenz ermöglichen sollen (vgl. Pilz 2004: 94; Boeckh/Huster/Benz 2011: 151ff.). Neben der Kritik an der zugrundeliegenden Orientierung an Normalerwerbsverhältnis und traditionellen Geschlechterrollen (vgl. bspw. Klein 2009) wurden und werden dem deutschen Sozialstaat von verschiedenen Seiten, u. a. seitens der Arbeitgeberverbände (vgl. bspw. BDI 2008: 56), immer wieder (zu) hohe Sozialabgaben unterstellt, wenngleich bspw. bereits die Analyse von Alber (1998) ergab, dass die Abgabenbelastung zum einen im europäischen Vergleich eher unauffällig ausfällt und zudem die zurückliegenden Reformen durch ‚Maßhalten' geprägt gewesen seien, was für die der Folgejahre noch in verstärktem Maße gilt. Der Befund der späten 1990er Jahre, dass die kontinentalen Wohlfahrtsstaaten und insbesondere Deutschland der unter "welfare without work" leidende "sick man of Western Europe" (beide: Hemerijck 2013: 180) seien, ist nach den umfassenden Reformaktivitäten der frühen 2000er Jahre vorerst Geschichte.

3.1.2 Grundzüge des schwedischen Sozialstaats

Die Ursprünge des schwedischen Wohlfahrtsstaates werden in der Regel auf das ausgehende 19. Jahrhundert datiert, als 1889 die Arbeiterpartei (SAP) und 1898 die Arbeitervereinigung LO gegründet wurde. 1906 kam es zum sog. „Dezemberkompromiss" zwischen dem Arbeitgeberverband SAF und der LO, der das Verhandlungsrecht beider begründete (vgl. Henningsen 1986: 244). Bereits 1891 wurde eine staatliche Unterstützung für die bereits bestehenden Krankenkassen gewährt und seit 1910 intensiviert, 1901 wurde eine Versicherung für Arbeitsunfälle als Pauschalleistung und ab 1916 als Einkommenssicherungsleistung eingeführt. Die Alters- und Behindertenordnung von 1913 sah auf Grundlage von Beiträgen aller Männer und Frauen zwischen 16 und 66 einen Pensionsanspruch für alle vor und stellte insofern trotz zunächst geringer Leistungshöhe einen „Meilenstein auf dem Weg zu universellen Wohlfahrtsordnungen" (Kuhnle 2001a: 11) dar. 1914 folgte eine staatliche Förderung der kommunalen Arbeitslosenunterstützung, die Arbeitslosenversicherung wurde vorerst ohne staatliche Unterstützung durch die Gewerkschaften organisiert (vgl. Lundberg/Åmark 2001: 173).

Vor dem Hintergrund von Armut, Emigration und Industrialisierung bei gleichzeitig noch starker agrarischer Prägung (vgl. ebd.: 171) bestand beim beginnenden Ausbau des Wohlfahrtsstaates die Notwendigkeit eines breiten Ansatzes unter Einbindung der Bauern wegen deren Stimmrecht und parlamentarischer Repräsentation (vgl. Flora 1986: 7; Esping-Andersen 1990: 30). Der konservative Denker Rudolf Kjellén prägte die Idee des „Volksheims" (folkhem), das in den späten 1920er Jahren durch den Sozialdemokraten und

späteren Ministerpräsidenten Per Albin Hansson populär wurde (vgl. Henningsen 1986: 314; Larsson/Letell/Thörn 2012a: 12):

> „In einem guten Heim sind Gleichheit, Rücksicht, Zusammenarbeit und Hilfsbereitschaft die Hauptregeln. Wenn man dies alles auf das Heim einer Nation oder eines Bürgers überträgt, dann bedeutet dies das Verschwinden der sozialen Barrieren, die heute die Bürger trennen" (zitiert nach Hentilä 1978: 327).

In den folgenden Jahrzehnten wurde dieser Ansatz zum Leitbild, auch für die anderen nordischen Staaten mit Ausnahme Finnlands, unter denen Schweden als ‚Paradebeispiel' galt. Ab der Machtübernahme der Sozialdemokraten 1932 kam es zu einem massiven Ausbau des Wohlfahrtsstaates, im Rahmen dessen staatliche Beschäftigungsprogramme aufgelegt und staatliche Zuschüsse zu den bereits existierenden freiwilligen gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherungen eingeführt wurden (Gent-Modell, 1934; vgl. Olson 1986: 5; Lundberg/Åmark 2001: 177f.). Zugleich entwickelte sich ein ausgeprägter Korporatismus mit zentralen Lohnverhandlungen: 1936 wurde die Verhandlungspflicht in Lohnverhandlungen bei Verhandlungswillen der anderen Partei gesetzlich verankert (vgl. Henningsen 1986: 244); 1938 setzte das sog. Saltsjöbaden-Abkommen einen Rahmen für kollektive Verhandlungen mittels eines paritätisch besetzten Arbeitsmarktausschusses, schaffte die Pflicht zur friedlichen Konfliktbeilegung während der Gültigkeit eines Rahmenabkommens und stellte Interessen von Arbeit und Kapital grundsätzlich gleich, basierend auf der Überzeugung, dass Produktionssteigerungen im beidseitigen Interesse seien (vgl. Arter 1999: 175).

Dennoch entwickelten sich wesentliche Charakteristika des modernen nordischen Wohlfahrtsstaates erst nach dem Zweiten Weltkrieg, den Schweden relativ unbeschadet überstanden hatte, unter vergleichsweise lang anhaltenden günstigen ökonomischen Bedingungen bis in die 1970er Jahre (vgl. ebd.: 176). Dabei ist einerseits ein gewisser Einfluss des britischen Beveridge-Plans (Beveridge 1942, s. auch 3.1.3 zu Großbritannien) nicht von der Hand zu weisen, dessen Prinzip universeller flat-rate benefits auch in Schweden rezipiert wurde. Andererseits sahen die politischen Eliten eine zentrale Herausforderung in der Einbeziehung der neuen breiten Mittelschicht: "The consolidation of welfare states after World War II came to depend fundamentally on the political alliances of the new middle classes" (Esping-Andersen 1990: 31). In Schweden wurde dies maßgeblich durch die Expansion von sozialen Serviceleistungen sowie einen Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor gelöst, durch die es zu einer erheblichen Verbreiterung der Klientel der zuvor arbeiterorientierten sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Parteien, einer lang anhaltenden Dominanz der Sozialdemokratie und einem breiten gesellschaftlichen Konsens kam (vgl. ebd.: 31f.; Arter 1999: 176).

1946 wurde das Niveau der Altersrente zunächst angehoben und 1948 eine allgemeine Rente, finanziert über Pauschalbeiträge und Steuern, 1948 ein bedarfsunabhängiges Kindergeld, 1955 eine umfassende Krankenversicherung

und 1959 eine einkommensabhängige Zusatzrente eingeführt (vgl. Olson 1986: 9). In den 1960er und 1970er Jahren standen der Ausbau von Serviceleistungen, bspw. Krankenhäusern, und bessere Bildungsangebote im Vordergrund (vgl. ebd.: 66). Begleitet wurde dies durch eine ausgeprägte antizyklische Wirtschaftspolitik – Scharpf (1987: 42) spricht von einer „sozialdemokratisch-keynesianischen Symbiose“ (vgl. auch Einhorn/Logue 1989: 195) – und das sog. Rehn-Meidner-Modell[10] zur Bewältigung des mit dem Vollbeschäftigungsziel einhergehenden erhöhten Inflationsrisikos (vgl. Arter 1999: 176). Daraus erklärt sich auch die Formulierung des „dritten“ oder „mittleren“ Weges (bspw. klassisch bei Childs 1936): Die angebliche Nähe Schwedens zum Sozialismus wird von marktliberalen Kommentatoren immer wieder betont, aber der Staat wurde zwar als Planer und Verteiler des Marktes bzw. seiner ‚Früchte‘ aktiv, eine Verstaatlichung der Wirtschaft stand aber nicht zur Debatte, “[...] the emphasis [was] firmly on planning and not on ownership“ (Arter 1999: 177).

Ab den 1970er Jahren mehrten sich auch im eher kleinen und exportorientierten Schweden die Krisensymptome des Wohlfahrtsstaates. Während die Ölkrisen der 1970er und 1980er Jahre noch weitgehend ohne strukturelle Anpassungen überbrückt werden konnten, u. a. durch Abwertung der Krone, blieb das Problem des steigenden Haushaltsdefizits ungelöst (vgl. Ploug 1999: 80), zumal der zur Bewältigung verfolgte Ausbau des öffentlichen Sektors weiteren Kostendruck nach sich zog (vgl. Pierson 2001b: 87). Auch in der tiefen Wirtschaftskrise der frühen 1990er Jahre,[11] bis zum damaligen Zeitpunkt “one of the deepest recessions an […] OECD country had seen in peacetime“ (van Hooren/Kaasch/Starke 2014: 609), zeigte sich, dass der Sozialstaat immer mehr zur Kostenfalle wurde (vgl. bspw. Windwehr 2009: 198f.; Lindberg/Åmark 2001: 193; Peterson 2012: 29ff.), zumal weitere Faktoren wie Globalisierung und Standortwettbewerb sowie Veränderungen der Bevölkerungsstruktur den Problemdruck verschärften. Dem gegenüber standen allerdings bspw. ein hohes Bildungs-, Qualifikations- und Technologieniveau, eine effiziente Bürokratie, ein geringer Grad an Korruption, kaum Armut, begrenzte soziale Ungleichheit, öffentliche Sicherheit sowie soziale und politische Stabilität (vgl. Kuhnle 2001: 118; Kosonen 2001: 171f.), eine im EU-Vergleich moderate Bevölkerungsalterung, hohe Beschäftigungsquote (vgl. Myles/Pierson 2001: 310; Kautto 1999: 75) und ausgeprägte “pro-welfare state coalitions“ (Pierson 2001a: 440).

10 Dieses Modell ist gekennzeichnet durch Ausgabenzurückhaltung, solidarische Lohnpolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik mit erheblichen staatlichen Interventionen, vor allem durch die Arbeitsmarktbehörde Arbetsmarknadsstyrelsen (vgl. Arter 1999: 176; Bengtsson/Berglund 2012: 86).

11 In der Krise stieg die Arbeitslosigkeit von 2,1 auf 12,5 Prozent in der Spitze und einen Jahresdurchschnitt von 8,2% im Jahr 1993. Das BIP-Wachstum war von 1991-93 negativ, das Haushaltsdefizit erreichte 1993 fast 12% des BIP, die Staatsschulden verdoppelten sich (vgl. Lindbom 2001: 171).

Während die im Einzelnen durchgeführten Reformen jeweils zu Beginn der Fallstudien-Kapitel betrachtet werden, lässt sich hier bereits mit der Mehrzahl der Autoren (vgl. Bonoli/Palier 2001: 62) festhalten, dass das schwedische Modell in den Folgejahren und zumindest teilweise katalysiert durch die Krise der frühen 1990er Jahre zwar nicht abgeschafft, wohl aber modifiziert wurde (vgl. Pierson 2001a: 441; ausführlich Windwehr 2006; 2009; van Hooren/Kaasch/Starke 2014: 615f.; kritischer bspw. Jochem 2015), insbesondere in der Phase sozialdemokratischer Minderheitsregierungen ab 1994 und 2006 und graduell unter den folgenden bürgerlichen Koalitionen 2006-2014 (vgl. ebd.: 5; Larsson/Letell/Thörn 2012a: 4).

Das dem nordischen Modell entsprechende Prinzip des Universalismus äußert sich dennoch bis heute etwa in einem alle Staatsbürger umfassenden und nicht-selektiven Zugang („Staatsbürgerversorgungs-Modell“, Schmid 2002: 124) zu öffentlicher Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung. Neben solchen in der Regel steuerfinanzierten Leistungen – auf Grundlage vergleichsweise stark progressiver Einkommenssteuern sowie hoher Mehrwertsteuern als „unsichtbare[n] Wohlfahrtsleistungen“ (Kuhnle 2001a: 25) – finden aber auch Versicherungskomponenten Anwendung, etwa bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, der – freiwilligen – Arbeitslosenversicherung und in Teilen des seit Mitte der 1990er Jahre umfassend reformierten Rentensystems.

3.1.3 Grundzüge des britischen Sozialstaats

Der britische Sozialstaat gilt zwar als nach europäischen Maßstäben wenig ausgebaut – in Kongruenz mit dem liberalen Modell, als dessen europäischer Exponent er gehandelt wird –, blickt aber auf eine lange Tradition zurück. Dabei ist schon früh eine Fokussierung auf die Bewältigung des Armutsproblems festzustellen, etwa in Form der ersten Armengesetzgebung um das Jahr 1600 und im Zuge der Industrialisierung durch das Armengesetz von 1834, das für die sog. “non-deserving poor“ eine Arbeitspflicht, zugleich allerdings auch medizinische Versorgung einführte (vgl. Kaufmann 2000: 7; Scharf 2001: 44f.; Hill 2000: 15). Der weitere Ausbau eines Sozialstaates jenseits der Armutsproblematik verlief zunächst eher schleppend, denn neben der Unternehmerschaft lehnten auch die Gewerkschaften staatliche Regelungen für Arbeitsrecht und Sozialversicherungen aufgrund bereits bestehender Selbsthilfeeinrichtungen ab (vgl. Kaufmann 2000: 7f.). Dennoch kam es in den Folgejahren zu graduellen Verbesserungen etwa bei den Arbeitsbedingungen (1844), der öffentlichen – vorerst kommunalen – Gesundheitsversorgung (1866), der Schulbildung (1870) und den Altersrenten (1908) und 1911 zur Verabschiedung eines nationalen Versicherungsgesetzes (vgl. Hill 2000: 19ff.). Damit wurde zwar die zunächst nur eine Minderheit der Bevölkerung abdeckende Sicherung erheblich ausgeweitet, sie bewegte sich aber auf niedrigem Niveau und sollte

sich in der Massenarbeitslosigkeit der 1920er und 30er Jahre als unzureichend erweisen (vgl. Scharf 2001: 45ff.; Hill 2000: 24). Eine wichtige Rolle hatten in dieser Frühphase auch die sog. 'friendly societies' gespielt, Selbsthilfevereine, die aus zuvor eingezahlten Beiträgen Leistungen für ihre Mitglieder im Fall von Krankheit oder Arbeitslosigkeit zahlten; aber auch diese waren mit den modernen Herausforderungen erkennbar überfordert (vgl. Dallinger 2016: 15).

Diese Krise der sozialen Sicherheit und der Zweite Weltkrieg, im Zuge dessen eine Reihe von sozialpolitischen ad-hoc-Maßnahmen ergriffen wurde, führten zu einer partiellen Neuorientierung, für die der 1942 von William Beveridge vorgelegte gleichnamige Bericht von großer Bedeutung war (vgl. Mitton 2008: 263; Hill 2000: 26ff.). Auf Grundlage dieses Berichts wurden Maßnahmen zur Sicherung des Existenzminimums eingeleitet sowie der National Health Service (NHS) zur allgemeinen Gesundheitsversorgung eingerichtet. Konkret wurde durch Gesetze über Familienleistungen (1945), eine nationale Versicherung (1946), das Gesundheitswesen (1946) und Sozialhilfe (1948) ein eher minimalistisches Sozialversicherungssystem für zentrale Lebensrisiken etabliert, das durch niedrige Beiträge und staatliche Ergänzungsleistungen für Bedürftige finanziert wurde, während der Gesundheitsdienst steuerfinanziert war (vgl. zu dieser Formationsphase des britischen Sozialstaates ausführlich Noble 2011).

Damit war der Bauplan des britischen Sozialstaates bis heute vorgezeichnet, wenngleich Schwachpunkte in Form hoher Aus- bei zu geringen Einnahmen, eines steigenden Anteils von Sozialhilfeleistungen und zunehmender Armut bereits in den 1950er und 1960er Jahren sichtbar wurden und sich mit den Krisen der 1970er Jahre weiter verschärften (vgl. Scharf 2001: 47ff.). Hill (2000: 30f.) verweist dennoch auf die relative sozialpolitische Stabilität der 1950er und der ersten Hälfte der 1960er Jahre und sieht diese erst mit den 1970er Jahren ernsthaft herausgefordert. Die Thatcher-Regierung ab 1979 verordnete dem britischen Sozialstaat mit dem Ziel der Wiederherstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und unter dem Schlagwort der Eigenverantwortung eine radikale Reformkur, nach der private Vorsorge betont, informelle vor staatlicher Hilfe stehen und ein systematischer Umbau in Richtung Privatisierung und Wettbewerb erfolgen sollte. In diesem Zusammenhang sprach sich Thatcher zugleich deutlich gegen einen Ausbau europäischer Sozialpolitik aus: "we have not rolled back the frontiers of the state to see them re-imposed from Brussels" (zitiert nach Geyer 2003: 33). Mitton (2008: 264) konstatiert unter Thatcher eine doppelte „Vermarktlichung" durch die Betonung privater Vorsorge einerseits und die Auslagerung sozialstaatlicher Leistungen an private Anbieter andererseits. Zur Kostensenkung wurden Rentenkürzungen vorgenommen und Zuständigkeiten der Kommunen vom Zentralstaat übernommen; gleichzeitig nutzte die Regierung die hohe Arbeitslosigkeit als Argument, um die Macht der Gewerkschaften zu brechen (vgl. ebd.; Scharf 2001: 50ff.).

Angesichts der in der Folge stark ansteigenden Ungleichheit trafen die Ideen des Soziologen Anthony Giddens (1998), der für einen „Dritten Weg" zwischen Markt und Staat plädierte (vgl. dazu bspw. Geyer 2003: 33ff.), einen politischen Nerv und wurden insbesondere durch die Labour Party aufgegriffen, die ab 1997 mit Tony Blair den Premierminister stellte. Das Ausmaß der Reformen unter Labour darf allerdings nicht überschätzt werden; zwar rückte insbesondere die Beschäftigungsförderung unter dem Schlagwort 'welfare to work' stärker in den Mittelpunkt, aber insgesamt überwogen die sozialstaatlichen Traditionen – unter den neuen Vorzeichen der globalisierten Welt – mit ihrer markanten Betonung der Kapazitäten des Einzelnen (vgl. Mitton 2008: 265ff.; Scharf 2001: 56ff.; kritsch Evans/Cerny 2004: 211 und 216ff.).

In der Tat betont der britische Sozialstaat "the autonomy of the individual, the need to protect and assist the vulnerable, and […] economic growth to provide opportunity for all." (Le Grand/Mossialos/Long 2007: 41) Als sein wesentliches Charakteristikum benennt Scharf (2001: 53ff.) das Nebeneinander vier unterschiedlicher Leistungslogiken: Erstens existieren ähnlich dem Sozialversicherungsprinzip beitragsorientierte Programme wie Renten, Arbeitslosen- und Krankengeld oder Invalidenrente, wobei bei niedrigen Einkommen keine Beiträge anfallen und diese für hohe Einkommen gedeckelt werden. Allerdings sind – anders als etwa im deutschen Sozialstaat – die Leistungen in der Regel unabhängig von den Beiträgen und werden für alle Anspruchsberechtigten in gleicher Höhe (flat-rate) ausgezahlt. Eine darüber hinausgehende Absicherung soll in erster Linie durch private Vorsorge geleistet werden. Zweitens können bei nachgewiesener Bedürftigkeit Leistungen wie Sozialhilfe, Wohngeld und Gemeindesteuerhilfe (Council Tax Benefit) in Anspruch genommen werden; aufgrund der mit der Bedürftigkeitsprüfung einhergehenden sozialen Stigmatisierung wird auf diese Leistungen jedoch seitens der Betroffenen häufig verzichtet. Drittens werden für einzelne Personengruppen zielgruppenspezifische Leistungen erbracht, etwa Kindergeld oder Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen, und viertens bietet der staatliche Gesundheitsdienst NHS eine steuerfinanzierte und „bislang vergleichsweise großzügig[e] und im Moment der Nutzung kostenfrei[e]" Gesundheitsversorgung für alle Staatsbürger an, die „enorme Wertschätzung in der Bevölkerung" (beide Zitate: Bader 2015: 87) genießt. Allerdings ist die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen zunehmend mit Zuzahlungen verbunden (mit Ausnahmen für davon befreite Personengruppen), und der NHS leidet unter Finanzierungs- und Wartezeiten-Problemen (alle: vgl. Scharf 2001: 53ff.; Mitton 2008: 280).

Im Vergleich zur Mehrzahl der sonstigen – zumindest (Alt-) – EU-Mitgliedsstaaten bestehen augenfällige Besonderheiten des britischen Sozialstaats in seinem eher niedrigen Sicherungsniveau, der markanten Betonung privater Vorsorge und der damit verbundenen großen Bedeutung privatwirtschaftlicher Akteure im Sinne „gemischte[r] Wohlfahrtsmärkte[..]" (ebd.). Nicht zuletzt

aufgrund dieser grundlegend unterschiedlichen Prämissen über individuelle vs. kollektive Verantwortung zeigt Großbritannien traditionell “little enthusiasm for expanding the EU’s role in social policy.“ (Le Grand/Mossialos/Long 2007: 44)

3.1.4 Grundzüge des polnischen Sozialstaats

Die Einführung von Sicherungssystemen in den Feldern Gesundheit und Alterssicherung erfolgte in Polen in den 1920er und frühen 1930er Jahren (vgl. Aspalter/Jinsoo/Sojeung 2009: 182) und damit aufgrund der Teilungen Polens und der damit einhergehenden fehlenden Staatlichkeit etwas später als in den anderen hier betrachteten Staaten (vgl. Piątek 2001: 203). Für den Aufbau des Sozialstaates erwiesen sich die bis dahin sehr uneinheitlichen Entwicklungen etwa mit Blick auf Altersversicherungen (nur in Preußen eingeführt, 1889), als erhebliches Hindernis, während einzelne Persönlichkeiten wie der Ökonom und Soziologe Ludwig Krzywicki als „Wegbereiter der Sozialpolitik“ in Polen hervorgehoben werden (vgl. ebd.: 204f.). In den Jahren bis zum Zweiten Weltkrieg wurden u. a. mit dem Recht auf Fürsorge und gebührenfreie Bildung, Regelungen zu maximalen Arbeitsstunden oder Urlaubstagen zunächst einige Fortschritte erzielt, bevor ab etwa 1930 die „Verhinderung der ‚sozialen Inflation‘“ im Mittelpunkt stand und soziale Rechte bereits vor Kriegsausbruch abgebaut wurden (vgl. ebd.: 207).

In der Phase des Sozialismus nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1980 bot ein zentralistischer und etatistischer Sozialstaat (Fel 2005: 310) eine große Bandbreite an Wohlfahrtsleistungen, darunter kostenlose Gesundheitsversorgung und Bildung (vgl. Siemieńska/Domaradzka 2008: 503). Piątek (2001: 208f.) unterscheidet sechs Phasen, in denen zunächst „soziale[…] Erste-Hilfe-Maßnahmen“ (1945-1948), die sozialistische Industrialisierung (1949-1955) bzw. das „Nachholen[…] von Versäumtem“ (1956-1962) einschließlich des Aufbaus eines Rentensystems und Gesundheitswesens im Mittelpunkt standen. Die vierte Phase (1960er Jahre) sieht er maßgeblich durch den Ausbau von Schulen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze geprägt, die fünfte (1970er Jahre) durch eine markante ‚Ökonomisierung‘ und Betonung von Vollbeschäftigung und die sechste (1980er Jahre) schließlich durch Ausgabensenkungen und die Infragestellung des sozialistischen Systems.

Mit dem politischen Umbruch erfolgten radikale und zügig durchgeführte Reformen in Richtung Marktwirtschaft nach dem sog. Balcerowicz-Plan, die allerdings mit dem Ende staatlich subventionierter Vollbeschäftigung und ‚sozialer‘ Löhne einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und Ungleichheit mit sich brachten, den die sozialen Sicherungssysteme – zumal mittels anfänglich praktizierter großzügiger Kompensation (vgl. Cerami 2010: 242f.) – nicht abfangen konnten (vgl. Schultewolter 2010: 1; Piątek 2001: 210). Vielmehr blieb

für einige Jahre „die polnische Sozialpolitik über weite Strecken reaktiv, ein bloßes Korrektiv der Transformation“ (Vetter 2009: 310); erst Ende der 1990er Jahre kam es zu einer umfassenden Rentenreform und Umbaumaßnahmen im Gesundheitswesen (vgl. ebd.). Bingen (2014: 156f.) identifiziert drei Reformwellen, wobei von 1990-93 zunächst die Abfederung von Anpassungsfolgen einschließlich erheblicher Ausdehnung passiver Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der Frühverrentung im Zentrum stand (vgl. auch Piątek 2001: 210; kritisch Orenstein 1995), während von 1991-2001 angesichts der erheblichen Kosten Einsparungen und das Aktivierungsleitbild zunehmend Einzug in die Reformen der Sozialversicherungen hielten. In partieller Überschneidung mit dieser zweiten Phase wurden ab 1999 größere Reformen im Gesundheitsbereich – in Richtung Wettbewerb – und im Rentensystem – mittels Einrichtung eines Mehrsäulensystems – durchgeführt (vgl. auch Aspalter/Jinsoo/Sojeung 2009: 174f.).

Für den Neuaufbau bzw. Umbau des polnischen Sozialstaates im Kontext von Systemtransformation, wirtschaftlicher Modernisierung, EU-Integration und Globalisierung (vgl. Fel 2005: 310; Wóycicka/Grabowski 2007: 100) gab es aufgrund abweichender Rahmenbedingungen und zeitgleicher Krisenerscheinungen in den etablierten westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten „kein unumstrittenes Vorbild“ (Fel 2005: 309; Bingen 2014: 156). Der polnische Sozialstaat weist nach den oben angesprochenen Reformen heute einen “mix of conservative-corporate elements and elements of a liberal model” (Wóycicka/Grabowski 2007: 99) auf – sowie einige universalistische Elemente (vgl. Aspalter/Jinsoo/Sojeung 2009: 180) – und „lässt sich mit keinem der drei klassischen Sozialpolitikmodelle […] beschreiben“ (Fel 2005: 319; vgl. Cerami 2010: 235). Dementsprechend spricht Anderson (2015a: 10) mit Blick auf die mittel- und osteuropäischen Länder von einem “poorly understood ‘fifth‘ model“. Das Alterssicherungssystem kombiniert seit der umfassenden Reform von 1999 eine verpflichtende Sozialversicherung mit Umlageverfahren mit sowohl obligatorischen als auch freiwilligen kapitalgedeckten Komponenten (vgl. Fel 2005: 312; Bingen 2014: 157; ausführlich Kap. 6.5). Im Gesundheitsbereich besteht ein Versicherungssystem für Erwerbstätige – beim Nationalen Gesundheitsfonds als Monopolanbieter – neben steuerfinanzierten Leistungen für bestimmte Gruppen (vgl. Bingen 2014: 156f.; ausführlich Kap. 5.5). Arbeitslose erhalten eine einheitliche, vom Durchschnittslohn abhängige Leistung; als Ziele der Beschäftigungspolitik werden seit den genannten Reformen zwar Flexibilisierung und Aktivierung angeführt (vgl. Fel 2005: 215f.), dennoch ist weiterhin ein Übergewicht von Transfer- zulasten von sozialen Dienstleistungen zu konstatieren (vgl. Wóycicka/Grabowski 2007: 99).

In der Bilanz „verfügt der polnische Staat [bis heute] nicht über Sozialsysteme, die seinem Anspruch, dem Anschluss an den westeuropäischen Standard, gerecht werden.“ (Schultewolter 2010: 2) Kritiker verweisen insbesondere auf langfristige Folgen der Auflösung des sozialistischen

Sozialversicherungssystems, einen insgesamt reaktiven Charakter der polnischen Sozialpolitik, ein niedriges Niveau der Transferleistungen, zu wenige Steuerzahler, fehlende Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut, hohe Jugendarbeitslosigkeit, ein Mismatch zwischen Bewerbern und Arbeitsmarkt, Scheinarbeitslosigkeit, den Missbrauch von Krankschreibungen, ausgeprägte regionale Differenzen und eine schwerfällige Verwaltung (vgl. Schultewolter 2010: 2ff.; Siemieńska/ Domaradzka 2008: 522f.). Zudem seien zahlreiche Leistungen zwar theoretisch bedürftigkeitsgeprüft, seien aber aufgrund mangelhafter Kontrolle faktisch „in hohem Maße pauschalisierte[…] Geldleistungen“ (Schultewolter 2010: 2). Zudem behindere der innerstaatliche Subsidiaritätsgrundsatz notwendige Reformen, denn “in practice the reform process partly depends on voluntary cooperation between local and central government institutions” (Wóycicka/Grabowski 2007: 101). Aufgrund dieser strukturellen Besonderheiten und im EU-Vergleich deutlich hervortretenden Defizite besteht eine grundlegende Skepsis gegenüber jeglichen Harmonisierungsbestrebungen innerhalb der EU, denn diese würden nach polnischer Wahrnehmung zu “noticeable pressure from certain older Member States to increase social spending and labour costs“ (ebd.) führen.

3.1.5 Grundzüge des italienischen Sozialstaats

Auch die Ursprünge des italienischen Wohlfahrtsstaates liegen am Ende des 19. Jahrhunderts: 1883 wurde zunächst ein freiwilliges (ab 1898 dann verpflichtendes) System für die Absicherung bei Arbeitsunfällen eingerichtet, 1886 Kinderarbeit verboten und 1898 freiwillige Sozialversicherungen für Alter und Arbeitsunfähigkeit geschaffen. Wie in Deutschland stellten Industriearbeiter die primäre Zielgruppe dar, auch die intendierte Pazifizierungswirkung weist Parallelen auf (vgl. Natali 2008: 334). 1910 folgte eine erste staatliche Arbeitslosenversicherung, ab 1919 bestand für Industriearbeiter Versicherungspflicht in Renten- und Arbeitslosenversicherung. Gewisse Verzögerungen im Vergleich etwa zur Entwicklung in Deutschland sind dem Widerstand der katholischen Kirche geschuldet, die soziale Fürsorge als ihre Aufgabe betrachtete und gegen staatlichen Einfluss zu verteidigen versuchte (vgl. Köppl 2014: 99). Unter dem faschistischen Regime lassen sich zwei Phasen unterscheiden: ein liberal-residualer Ansatz ab 1922, ab 1927 dann eine korporatistische Neuorientierung und ein selektiver Ausbau in den Bereichen Gesundheit und Familie. Nach dem Ende der Diktatur wurden die erwerbsbasierten Sozialversicherungen sowie ein universaler Anspruch auf Gesundheitsfürsorge und Sozialhilfe in der Verfassung verankert (vgl. Natali 2008: 334f.), und Italien näherte sich in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten den entwickelten westeuropäischen Sozialstaaten an (vgl. Maino/Neri 2012: 119). In den 1960er Jahren wurde das Rentensystem mehrfach reformiert, zunächst

durch die Einführung eines Sozialfonds bei der Nationalen Anstalt für Sozialschutz (INPS) und 1968/69 mittels der Umstellung auf ein reines Umlageverfahren. Seit 1978 besteht ein nationaler Gesundheitsdienst (Servizio Sanitario Nazionale, SSN), der die vorherigen berufsbezogenen Versicherungsfonds ersetzte und durch eine Mischfinanzierung aus Beiträgen, Steuermitteln und Eigenbeteiligungen gekennzeichnet war (vgl. Natali 2008: 335).

Aufgrund eines erheblichen Anstiegs der öffentlichen Ausgaben geriet der italienische Sozialstaat spätestens in den 1980er Jahren unter Druck, Reformen unterblieben aber zunächst weitgehend. Erst in den 1990er Jahren wurde nach dem Schock des erzwungenen Ausscheidens aus dem Europäischen Währungssystem 1992 und mit Blick auf die angestrebte Euro-Teilnahme (vgl. Gohr 2001a: 5f. und 21ff.) ein umfassendes Konsolidierungsprogramm eingeleitet, das jedoch einer „permanente[n] Reformbaustelle“ (Köppl 2014: 101) gleicht. Diese paradigmatischen Reformen im Vorfeld der WWU-Mitgliedschaft wurden vielfach durch “pointing at EU membership imperatives” (Sacchi 2007: 77) gerechtfertigt.

Insgesamt stellt das italienische System einen Mischtyp dar: Zwar überwiegen beitragsfinanzierte Sozialversicherungen – sowie Transfer- gegenüber den schwach entwickelten sozialen Dienstleistungen (vgl. ebd.: 80; Ostner/Saraceno 1998: 195) –, weshalb Italien häufig dem Bismarck-Modell zugerechnet wird, zugleich aber verweist der Nationale Gesundheitsdienst auf Elemente des sozialdemokratischen Modells (vgl. Gohr 2001a: 7f.). Für die in der Literatur wiederholt anzutreffende Klassifizierung als eigener südeuropäisch-katholischer Typ (bspw. Natali 2008: 322) sprechen die Übernahme von sozialen Dienstleistungen durch die Familie und das in Teilen geringe Sicherungsniveau, z. B. hinsichtlich sozialer Mindestsicherung und der rudimentären Arbeitslosenunterstützung für einen erheblichen Teil der Beschäftigten im Sinne eines Insider-Outsider-Problems (vgl. Gohr 2001a: 11; Ferrera 1996: 32ff.; Graziano/Jessoula 2011: 148). Allerdings sind andere Leistungen, in erster Linie im Rentenbereich, “far from rudimentary“ (Ferrera 1996: 18). Kennzeichnend für den italienischen Sozialstaat sind vielmehr weit überproportionale Ausgaben für Renten gegenüber Leistungen für Arbeitslose, Bildung oder Familienleistungen, „Fragmentierung, Partikularismus und Klientelismus“ (Gohr 2001a: 11) einschließlich einer markanten Privilegierung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (vgl. Ostner/Saraceno 1998: 195) und ein polarisiertes Lohnersatzsystem mit “peaks of generosity“ sowie “macroscopic gaps of protection“ (Ferrera 1996: 17) und somit “ distinct imbalances in the allocation of social protection expenditure across functions“ (Sacchi 2007: 79, vgl. auch Köppl 2014: 99f.). Als weitere problematische Rahmenbedingungen werden das ausgeprägte Nord-Süd-Gefälle innerhalb Italiens, die extrem niedrige Geburtenrate, Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft (vgl. Gohr 2001a: 10ff.; Ostner/Saraceno 1998: 195), Ineffizienz der Verwaltung (vgl. Natali 2008: 335), ein eher schwacher Staat in Verbindung mit einem störungs- und insbesondere

korruptionsanfälligen Mix öffentlicher und privater Akteure im sozialen Bereich und eine zeitweise starke ideologische Polarisierung mit erheblichem Einfluss der in sich gespaltenen Linken (vgl. Ferrera 1996: 17) angeführt.

3.2 Entwicklung europäischer Sozialpolitik

Neben der Vielfalt der bestehenden nationalen Sozialstaaten innerhalb der Europäischen Union bildet deren eigene sozialpolitische Dimension die Hintergrundfolie für die vorliegende Analyse der Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder. Um diese Rahmenbedingungen zu erfassen – eher abstrakt und ohne einzelne Tätigkeitsfelder im Detail zu beleuchten –, werden in diesem Abschnitt die Geschichte (3.2.1) und Kompetenzverteilung und Prinzipien europäischer Sozialpolitik (3.2.2) kurz zusammengefasst und eine vorläufige Bilanz (3.2.3) des sozialpolitischen Standes der Europäischen Union bzw. dessen Bewertung in der Forschungsliteratur gezogen – Letzteres einschließlich Argumenten für und gegen eine künftige Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik sowie der Debatte um ein europäisches Sozialmodell. Anschließend werden im Teil I beschließenden Kapitel 3.2 die fünf zentralen Einflusskanäle der Europäisierung nationaler Sozialpolitik behandelt.

3.2.1 Geschichte

Zur Entwicklung der europäischen Sozialpolitik existieren ganz unterschiedliche Narrative: Während die Mehrheit der Autoren in den ‚Nachzügler-Diskurs' einstimmt und die gegenüber Binnenmarkt und Liberalisierung verzögerte und unterentwickelte EU-Sozialpolitik zumeist kritisch betrachtet, bis hin zu Befunden wie der „Europäische[n] Union als Liberalisierungsmaschine" (Streeck 2014: 148), betonen andere die allmähliche Herausbildung eines europäischen Sozialmodells (s. u.) oder die Herausbildung transnationaler sozialer Rechte (bspw. Kingreen 2014: 318ff.). Eine Vermittlerposition nehmen bspw. Leibfried und Pierson (1998b) mit ihrer Formulierung der „halbsouveränen Wohlfahrtsstaaten" ein. Das folgende Kapitel fasst die Entwicklungsschritte europäischer Sozialpolitik knapp zusammen und kommt dabei zu einem ähnlichen Ergebnis: Wenngleich der sozialpolitische Integrationsstand hinter dem der voll integrierten Politikfelder deutlich zurückbleibt, kann von einer sozialpolitischen Abstinenz der Europäischen Union nach heutigem Stand nicht mehr gesprochen werden – der Topos vom ‚Nachzügler' ist inzwischen selbst zum Anachronismus geworden.

Schmidt (2015: 4) bezeichnet die Sozialpolitik in der Frühphase der europäischen Integration, nämlich von 1957 bis in die frühen 1970er Jahre, als

„akzessorisch“ (sprich: als Anhängsel des Binnenmarktes). Zwar ist eine sozialpolitische Dimension bereits im EG-Vertrag von 1957 angelegt, wurde aber zunächst kaum ausgestaltet: “drawing on the Spaak (1956) report, there was a genuine belief in the spontaneous harmonisation of social systems.“ (Vandenbroucke 2014: 24); dementsprechend galt die Sozialpolitik den Gründungsvätern als “exclusive province of the member states“ (Anderson 2015a: 1). Allerdings waren die Präferenzen unter den damaligen Mitgliedsstaaten durchaus unterschiedlich: Frankreich sprach sich aufgrund von Sorgen um seine Wettbewerbsfähigkeit angesichts höherer Sozialabgaben und vergleichsweise arbeitnehmerfreundlicher Regelungen etwa bzgl. Urlaubszeiten für eine Harmonisierung relevanter sozialpolitischer Bestimmungen aus, während Deutschland das Prinzip der Nichteinmischung in soziale Angelegenheiten gewahrt sehen wollte (vgl. ebd.: 55; Barnard/Deakin 2012: 543). Während diese Phase vom Auf- bzw. Ausbau der Sozialstaaten auf nationaler Ebene geprägt war (vgl. Kap. 3.1), besteht auf europäischer Ebene daher im Ergebnis eine Spannung zwischen “ambitious but rather vague goals and the relative absence of potent instruments for pursuing them“ (Anderson 2015a: 56; Hantrais 2007; Barnard 2012). Als Ausnahmen sind lediglich vereinzelte Initiativen wie die Sozialcharta von Turin 1961 zu nennen, die Schutzrechte für Arbeitnehmer kodifizierte. Im selben Jahr nahm auch der Europäische Sozialfonds (ESF) zur Förderung von Beschäftigung und Arbeitsmobilität seine Tätigkeit auf, was bspw. Maßnahmen für Bildung und Umschulung beinhaltete. Falkner (2007: 254) bezeichnet den ESF sowie den Grundsatz gleicher Entlohnung als die wesentlichen Punkte einer “small number of concessions for the more ‘interventionist‘ delegations“. Der ESF konnte jedoch die Erwartungen nicht erfüllen und wurde in der Folge mehrfach reformiert, so bspw. Anfang der 1980er Jahre durch eine Ausrichtung auf den Abbau der drastisch gestiegenen Jugendarbeitslosigkeit (Eichenhofer 2007: 75 sowie 80) oder später im Zuge des Erweiterungsprozesses und hinsichtlich der Folgen von Globalisierung (vgl. Puetter 2009: 160f., s. Abschnitt 3.3.5).

Ansonsten betrafen frühe Rechtsakte in erster Linie die zwischenstaatliche Koordination der Systeme sozialer Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und damit letztlich die Umsetzung der bereits im EWG-Vertrag angelegten und 1968 von der EWG garantierten vollständigen Freizügigkeit der Arbeitskräfte (vgl. Eichenhofer 2013; Kowalsky 1999: 58ff.; Falkner 2009: 5; Schnorpfeil 1994: 19ff.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 395). In diesem Kontext sind auch die Portabilität von Leistungen sowie deren anteilige Berechnung bei Phasen der Arbeitstätigkeit in anderen Mitgliedsstaaten zu nennen (vgl. Eichenhofer 2007: 74), die Lamping (2008: 603) als „chronisch unterschätzte[...]“ Errungenschaft bezeichnet und auf ihre historische Bedeutung verweist. Außerdem wurde mit der Etablierung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts 1963/64 bereits der Weg geebnet für eine wettbewerbsfreundliche Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs, die auch für die Sozialpolitik erhebliche Auswirkungen

haben sollte (s. u. 3.3.2, vgl. Eichenhofer 2007: 84). Insofern „lässt sich eine rein funktionale Betrachtungsweise der europäischen Sozialpolitik als ein bloßes Hilfsmittel für die reibungslose Entwicklung des Binnenmarktes selbst in Bezug auf die früheren Phasen des Integrationsprozesses nicht ohne weiteres durchhalten“ (Puetter 2009: 140).

In den 1970er Jahren kam es dann zunächst zur Erweiterung um das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark und damit zumindest zwei ausgesprochene Gegner jeglicher sozialpolitischer Harmonisierungsambitionen (vgl. Hemerijck 2013: 302). In der Folge des Aktionsprogramms von 1974 wurde dessen ungeachtet eine Reihe nicht ausschließlich marktstärkender, sondern auch marktkorrigierender Maßnahmen einschließlich der Richtlinie über die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Entlohnung umgesetzt (vgl. Eichenhofer 2007: 78; Anderson 2015a: 58). Insgesamt standen in dieser Phase Fortschritte beim Arbeitsschutz im Vordergrund (vgl. Schmidt 2015: 4; Kowalsky 1999: 58ff.). Das Sozialpolitische Aktionsprogramm von 1974 nahm sich daneben aber auch des Ausbaus der betrieblichen Mitbestimmung, Fragen von Bildung und sozialer Sicherheit und der Stärkung der Sozialpartner an (vgl. dazu Eichenhofer 2007: 76f.). Anschließend allerdings folgte eine Phase weitgehender Stagnation infolge der Ölpreiskrise und daraus resultierender steigender Arbeitslosigkeit, in der sich die Mitgliedsstaaten zunehmend nationalen Lösungsstrategien zuwandten (vgl. Anderson 2015a: 59). Unter dem Einfluss des Thatcherismus verschärfte sich diese Entwicklung noch und konnte erst durch die Initiative Frankreichs unter François Mitterrand für ein stärkeres ‚soziales Europa‘ und insbesondere unter der Delors-Kommission ab 1985 – namentlich mit der Einheitlichen Europäischen Akte – überwunden werden (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 396; Anderson 2015a: 60).

So kam es 1989 zur Verabschiedung der (unverbindlichen) Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (näher dazu Eichenhofer 2007: 85; Schnorpfeil 1994: 34; Anderson 2015a: 62f.). Die geplante Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 und auch die Aufgabe des Einstimmigkeitserfordernisses in einigen Bereichen, so u. a. bei Arbeitsbedingungen, Sicherung der Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen,[12] riefen nicht zuletzt Mitte-Links-Parteien und Gewerkschaften auf den Plan, die eine sozialpolitische Flankierung dieser Schritte forderten (vgl. Schnorpfeil 1994: 32). Diese blieb allerdings weiterhin „fleckenteppichartig“ (Schmidt 2015: 5) und war maßgeblich durch Regulierung in Form von Mindeststandards für die Arbeitsumwelt geprägt (vgl. Eichenhofer 2007: 81), bspw. zum Mutterschutz oder zur Bildschirmarbeit. Auch Kowalsky (1999: 68) spricht von einem „Geflecht unkoordinierter Einzelmaßnahmen“ in unmittelbarem Zusammenhang zum Funktionieren des Binnenmarktes, wenngleich mit dem Weißbuch “Growth,

12 Explizit ausgenommen blieben dagegen Fragen des Arbeitsentgelts sowie des Koalitions- und Streikrechts (vgl. Eichenhofer 2007: 88 und Folgeabschnitt 3.2.2).

Competitiveness, Employment“ (Europäische Kommission 1993) durchaus ein integrierter Ansatz allmählich erkennbar wurde (vgl. Anderson 2015a: 66). Schwerpunkte europäischer Sozialpolitik waren nach wie vor die Regulierung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Arbeitsbedingungen und -schutz, Informations- und Konsultationsrechte von Arbeitnehmern (vgl. Schmidt 2015: 6) sowie Ansätze einer Beschäftigungspolitik, letzteres verstärkt seit Ende der 1990er Jahre (vgl. Eichenhofer 2007: 17, 90 und 127ff.; Anderson 2015a: 67 und Kap. 4.1). Insgesamt wurden in bzw. seit den 1990er Jahren die Themenfelder der Antidiskriminierung und der Gleichberechtigung stark aufgewertet (vgl. Schmidt 2015: 6f.; Hemerijck 2013: 309; Eichenhofer 2007: 93 und ausführlich 112ff.). In diesen Kontext fügen sich auch einige Urteile des EuGH auf Grundlage des Diskriminierungsverbots, aber auch bspw. mit Verweis auf die Verkehrsfreiheit von Dienstleistungen ein, so für den Gesundheitsbereich die Entscheidungen Kohll und Decker von 1998 und einige Folgeurteile, die, so die Kritiker, die sozialpolitische Autonomie der Mitgliedsstaaten beträchtlich einschränkten (s. u., Kap. 5.1; positiv dagegen Eichenhofer 2007: 102).

Zudem wurde der Soziale Dialog, verstanden als „das Zusammenwirken der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene“ (ebd.: 81, weiterführend 116f.), rechtlich verankert und in der Folge weiter gefördert. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde ein Sozialprotokoll verabschiedet, das allerdings auf Großbritannien keine Anwendung fand. 1997 wurde es mit Amsterdam in die Verträge überführt, nachdem mit Machtübernahme der Labour-Regierung der britische Widerstand verebbt war (vgl. Anderson 2015a: 66). Dieser Prozess fand seine Fortsetzung in der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, die beim Europäischen Rat von Nizza 2000 feierlich proklamiert wurde (vgl. Eichenhofer 2007: 93).

Mit Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (s. Abschnitt 4.1) und der Ausweitung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK, näher: Kap. 3.3.3) von der Beschäftigungs- auf die Alterssicherungs- und Gesundheitspolitik waren zunächst große Hoffnungen verbunden, die europäische Sozialpolitik mittels gemeinsamer Ziele, nationaler Strategien zu ihrer Erreichung und eines wechselseitigen Austausch- und Lernprozesses auf Grundlage gemeinsamer Indikatoren souveränitätsschonend weiterentwickeln zu können (s. dazu und zur eher ernüchternden Bilanz wiederum Abschnitt 3.3.3). In den 2000er Jahren wurden im Rahmen des Lissabon-Prozesses konkrete Ziele bspw. hinsichtlich des Beschäftigungsniveaus benannt und das Ziel der Bekämpfung von Armut und Exklusion weit oben auf die europäische sozialpolitische Agenda gesetzt. Während die Lissabon-Strategie mittlerweile als weitgehend gescheitert gilt (vgl. stellvertretend für viele Ciaglia/Fehrmann 2010), werden ihre Ziele weiterverfolgt im Rahmen ihres Nachfolgers, der 2010 verabschiedeten Europa-2020-Strategie (vgl. wiederum kritisch bspw.

Leschke/Theodoropolou/Watt 2015).[13] Und ein weiteres, hier nicht eingehender thematisiertes Handlungsfeld ist in den Blickpunkt der Gemeinschaftsinstitutionen gerückt: die Regulierung bzw. Koordinierung der zunehmend an Bedeutung gewinnenden Formen betrieblicher und privater Vorsorge (vgl. Eichenhofer 2007: 150f.).

Schließlich haben sich indirekte Anpassungszwänge seit den 1990er Jahren massiv verstärkt, erstens angesichts hoher Anteile des Sozialbudgets am Gesamthaushalt durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und zweitens durch die Globalisierung und damit einhergehende Standortkonkurrenz, die gleichzeitig die Einnahmenseite durch Steuerwettbewerb und Abwanderung schwächt und ggf. die Ausgabenseite bei steigender Arbeitslosigkeit stärker fordert (vgl. Schmidt 2015: 8f.). Im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise seit 2007/2008 wurden zum einen neue und zumindest potentiell stärker verbindliche haushaltspolitische Instrumente eingeführt (s. u. Kap. 3.3.4), zum anderen werden seitens der Europäischen Kommission, der EZB und des IWF Gelder für Krisenstaaten an – unpopuläre und umstrittene – Strukturreformen und Einsparungen auch im sozialen Sektor geknüpft (vgl. exemplarisch für Griechenland Featherstone 2011).

3.2.2 Vertragsbestimmungen, Grundsätze, institutionelle Verortung

In diesem Abschnitt werden die vertraglichen Bestimmungen und Grundprinzipien europäischer Sozialpolitik in stark geraffter Form zusammengefasst. Tabelle 5 stellt zunächst die relevanten Rechtsbestimmungen und – soweit zutreffend – die mit der jeweiligen Materie verbundene Entscheidungsregel überblicksartig dar. Anschließend werden Grundsätze und inhaltliche Schwerpunkte der sozialpolitischen Tätigkeit der Europäischen Union kurz diskutiert; eine Vertiefung hinsichtlich der einzelnen für die vorliegende Analyse ausgewählten Handlungsfelder erfolgt in den jeweiligen Kapiteln (4.1, 5.1, 6.1 und 7.1).

13 Die Ziele von EU-2020 (vgl. Europäische Kommission 2010a) schließen den Beschäftigungsbereich ein, weisen aber auch weit über diesen hinaus. So sind neben einer Beschäftigungsquote von mindestens 75% der 20-64-Jährigen weiterhin vorgesehen: Investitionen in Forschung und Entwicklung in Höhe von mindestens 3% des BIP, eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 20% gegenüber dem Niveau von 1990, ein Anteil erneuerbarer Energien von mindestens 20%, eine Steigerung der Energieeffizienz um ebenfalls mindestens 20%, die Senkung der Schulabbruchsquote auf unter 10%, mindestens 40% der 30-34-Jährigen sollen einen höheren Bildungsabschluss erworben haben und mindestens 20 Millionen Menschen weniger von Armut, Armutsgefährdung und sozialer Exklusion betroffen sein. Vgl. für einen Überblick über den bis einschließlich 2015 erreichten Stand bzgl. einzelner Indikatoren Europäische Kommission 2017c.

Tab. 5: Sozialpolitisch relevante Vertragsbestimmungen

Artikel	Gegenstand	Status/ggf. Entscheidungsregel
2, 3 (3) EUV und **2 AEUV**	Gerechtigkeit, Solidarität und Schutz Förderung des sozialen Fortschritts und Zusammenhalts hohes Beschäftigungsniveau bzw. Vollbeschäftigung Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung Gleichstellung von Frauen und Männern Solidarität zwischen Generationen Schutz von Kinderrechten	Ziele und Aufgaben
3 und 5 EUV **4 (2b) AEUV**	Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Subsidiarität Verhältnismäßigkeit geteilte Zuständigkeit zwischen EU und MS	Kompetenzabgrenzung (generell)
6 (1) EUV	Verweis auf EU-Grundrechtecharta Beitritt zur EMRK	normative Grundlagen
5 (2 und 3) AEUV	Koordinierung der Beschäftigungspolitik und (kann-Bestimmung) Sozialpolitik	Grundsatzaufgaben Beschäftigung: OMK
6 AEUV	Unterstützung in den Bereichen Gesundheit (6a), Bildung und Jugend (6e)	
8 AEUV	Querschnittsklausel Gleichstellung von Frauen und Männern	
9 AEUV	soziale Querschnittsklausel: Beschäftigung, sozialer Schutz, Bildung, Gesundheit, Inklusion	
10 AEUV	Querschnittsklausel Nicht-Diskriminierung	
14 AEUV	Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (öffentliche Dienstleistungen); Protokoll Nr. 26: *nicht*wirtschaftliche Dienste in ausschließlicher Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten	ordentliches Gesetzgebungsverfahren

45-48 AEUV	Freizügigkeit der Arbeitnehmer und daraus resultierende Maßnahmen, bes. Zusammenrechnung und Portabilität (Art. 48)	ordentliches Gesetzgebungsverfahren mit „Notbremse" bei Gefährdung der sozialen Sicherheit
145-150A AEUV	Beschäftigungspolitik, Beschäftigungspolitische Leitlinien und Berichtswesen, Beschäftigungsausschuss	ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Anreizmaßnahmen)
151 AEUV	Bezug auf Sozialcharta von Turin (1961) und Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1989); Anerkennung der Vielfalt der nationalen Systeme	normative Grundlage
152 AEUV	Rolle der Sozialpartner, sozialer Trialog	
153 AEUV	(zusammengefasst:) Arbeitsumwelt und -bedingungen Schutz und soziale Sicherheit von Arbeitnehmern* kollektive Interessenvertretung* Chancengleichheit von Frauen und Männern Bekämpfung sozialer Ausgrenzung Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes	ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Mindestvorschriften) bzw. * einstimmig Ausschluss in (4) für Grundprinzipien, Verwaltung und Finanzierung der Systeme sozialer Sicherheit, Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht, Aussperrungsrecht
154-155 AEUV	Beteiligung der Sozialpartner*	Einstimmigkeit
156 AEUV	Förderung der Zusammenarbeit in weiteren Bereichen, bspw. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, berufliche Aus- und Fortbildung	OMK
157 AEUV	Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern einschließlich gleichen Entgelts	ordentliches Gesetzgebungsverfahren
160 AEUV	Einsetzung des Ausschusses für Sozialschutz (SPC)	einfache Mehrheit
162-164 AEUV	Europäischer Sozialfonds	ordentliches Gesetzgebungsverfahren
168 AEUV	ergänzende Tätigkeiten im Bereich Gesundheit	im so abgegrenzten Feld: ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Puetter 2009: 143; Becker 2015: 30ff.; Europäische Union 2008; Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016: 49ff.

Die normativen Grundlagen europäischer Sozialpolitik werden neben der Charta der sozialen Grundrechte (Quelle) bereits in den Artikeln 2 und 3 EUV bzw. 2 AEUV zusammengefasst, die als Zielbestimmungen der Europäischen Union u. a. die Förderung des sozialen Fortschritts, ein hohes Beschäftigungsniveau, Solidarität zwischen den Generationen, den Schutz vor Ausgrenzung und Diskriminierung und die Gleichstellung von Männern und Frauen benennen. Art. 151 AEUV verweist zudem auf die Europäische Sozialcharta (ESC), die 1961 vom Europarat als Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK geschaffen wurde, und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 (vgl. dazu ausführlicher Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016: 51ff.).

Bei der Ausgestaltung dieser sozialpolitischen Ambitionen gelten nach Art. 3 und 5 EUV die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung (auf Vertragsziele beschränkt; keine Kompetenz-Kompetenz der europäischen Organe), Subsidiarität (Aufgabenerfüllung auf niedrigstmöglicher sachlich angemessener Ebene) und Verhältnismäßigkeit (Handeln nur im Rahmen des zur Erreichung der Ziele Erforderlichen). Daraus resultiert nach Art. 4 AEUV eine geteilte Zuständigkeit bzw. Aufgabenteilung von EU und Mitgliedsstaaten, wobei nach Art. 153 AEUV für den Bereich der sozialen Sicherheit und deren Modernisierung eine unterstützende und ergänzende Zuständigkeit der EU vorgesehen ist. Dagegen erteilt Art. 153 (4) einer Harmonisierung im Sinne eines einheitlichen, von der EU finanzierten und verwalteten Systems sozialer Sicherung eine explizite Absage.

Inhaltliche Schwerpunkte sind, wie bereits aus den obigen Ausführungen zur Entwicklung europäischer Sozialpolitik hervorgeht, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die daraus resultierende Notwendigkeit einer Kompatibilität und Portabilität von Sozialversicherungsansprüchen (Art. 48 AEUV; vgl. dazu Puetter 2009: 147ff.), Bestimmungen zur Arbeitsumgebung (Art. 153 AEUV), die Beschäftigungspolitik (Art. 145-150A AEUV) sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern (Querschnittsklausel in Art. 8 AEUV; Art. 153 und 157 AEUV) und die Nicht-Diskriminierung (Querschnittsklausel in Art. 10 AEUV). Mit Blick auf die mit Lissabon aufgenommene soziale Querschnittsklausel in Art. 9 AEUV, die einfordert, bei allen europäischen Politiken "the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health" zu berücksichtigen, bleibt vorerst unklar, welche Rolle diese zukünftig spielen wird. Die Erfahrungen der Krisenbewältigungsmaßnahmen sprechen nicht unbedingt für eine starke Position der Klausel "[which] did not play a visible role when designing macroeconomic adjustment programmes – where it should have played a role.“ (Vandenbroucke 2014: 59)

Bezüglich der Entscheidungsregel für die jeweilige Materie kann die EU nach Art. 153 AEUV in den Bereichen Arbeitsumwelt, Sicherheit und

Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen, berufliche Eingliederung, Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Chancengleichheit von Männern und Frauen mit qualifizierter Mehrheit Mindeststandards festlegen, die von den Mitgliedsstaaten nicht unter-, aber durchaus überschritten werden dürfen (vgl. Kap. 3.3.1). Dagegen besteht für die Bereiche soziale Sicherheit, sozialer und rechtlicher Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, kollektive Interessenvertretung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen und Modernisierung des sozialen Schutzes das Erfordernis eines einstimmigen Ratsbeschlusses. Explizit ausgeklammert sind lediglich Regelungen bezüglich des Arbeitsentgelts sowie des Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrechts.

Institutioneller Rahmen

Auf eine Gesamtdarstellung des komplexen Mehrebenensystems der Europäischen Union insgesamt wird an dieser Stelle verzichtet (vgl. als gelungene Einführungen bspw. Schmidt/Schünemann 2013, Hix/Høyland 2011; Cini/Pérez-Solórzano Borragán 2016). Vielmehr sollen knapp die für den sozialpolitischen Zusammenhang besonders relevanten Gremien in bzw. im Umfeld von Kommission und Rat vorgestellt werden, während das in sozialpolitischen Fragen eher randständige Europäische Parlament nicht weiter behandelt wird.

Im Rat – bekanntlich zusammengesetzt aus den Ministern oder Staatssekretären der Mitgliedsstaaten – ist einerseits die Formation ‚Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz' zuständig, andererseits ergeben sich vielfältige Überschneidungen mit dem Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN). Der Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz tagt viermal jährlich und legt u. a. die Beschäftigungspolitischen Leitlinien fest, erlässt gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Rechtsvorschriften bspw. zu Arbeitsbedingungen (Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, Mitbestimmung, soziale Sicherheit) oder etwa Patientenrechten in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung. Er beschließt überwiegend mit qualifizierter Mehrheit. Ungeachtet dessen bleibt soziale Sicherheit – wie oben skizziert – Angelegenheit der Mitgliedsstaaten, so dass der Rat lediglich gemeinsame Ziele formulieren, die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten beobachten und ggf. Empfehlungen aussprechen und somit ergänzend tätig werden kann. Zudem besteht eine zentrale Funktion dieser Ratsformation in der Bereitstellung eines Formats für einen kontinuierlichen Dialog, der besonders im Ausschuss für Sozialschutz und im Beschäftigungsausschuss seinen Platz findet (s. u.).

Die zweite relevante Ratsformation, der ECOFIN, setzt sich aus den Wirtschafts- und Finanzministern der Mitgliedsstaaten zusammen und tagt monatlich. Seine Aufgaben umfassen die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten, wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung, rechtliche und praktische Aspekte der Gemeinschaftswährung Euro, Finanzmärkte

und Kapitalverkehr sowie Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern. Auch der ECOFIN beschließt hauptsächlich mit qualifizierter Mehrheit, wobei das Europäische Parlament mitentscheidet; in Steuerfragen gilt allerdings das Einstimmigkeitsprinzip. Unmittelbar vor den Tagungen des ECOFIN tritt in der Regel die Eurogruppe, die nicht als Ratsformation gilt. Befasst sich der ECOFIN selbst mit Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Euro und der WWU, so nehmen die Nicht-Euro-Staaten an der Abstimmung im Rat nicht teil.

Grundsätzlich werden Ratstagungen vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV/COREPER) und dessen Arbeit wiederum von über 150 Ausschüssen und Arbeitsgruppen aus Vertretern von Mitgliedsstaaten und Kommission vorbereitet. Zu nennen sind hier insbesondere der seit dem Jahr 2000 bestehende Ausschuss für Sozialschutz (SPC), der eine Schlüsselrolle im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung spielt und jährlich den ‚Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Inklusion' anfertigt. Er setzt sich ebenso wie die übrigen hier erwähnten Ausschüsse aus zwei Delegierten pro Mitgliedsstaat sowie von der Kommission zusammen. Für die Beschäftigungspolitik existiert mit dem Beschäftigungsausschuss (EMCO) ein eigenes Gremium, dem bspw. Jacobsson/Vifell (2007) eine entscheidende Rolle in den Aushandlungs- und Koordinationsprozessen auf europäischer Ebene attestieren. Das EMCO ist an der Erarbeitung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien, der Erstellung des Jahreswachstumsberichts und der Formulierung der Länderspezifischen Empfehlungen für diesen Bereich beteiligt. Zudem sind aufgrund der Ausgabenrelevanz und umfangreicher Querwirkungen zwischen Sozial-, Wirtschafts- und Haushaltspolitik auch der Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) und hier insbesondere die Arbeitsgruppe 'Ageing Populations and Sustainability' (kurz AWG, Ageing Working Group), die die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme untersucht, sowie der Wirtschafts- und Finanzausschuss (EFC) relevant. Das Aufgabenfeld des Letzteren umfasst die Beobachtung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage in den Mitgliedsstaaten sowie die Vorbereitung von Entscheidungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Innerhalb der Kommission finden sich diese Ratsformationen zumindest teilweise quasi gespiegelt wieder in den Generaldirektionen Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL), Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (DG SANTE, bis 2014 DG SANCO) und Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN). Unterstützung erfährt die Kommission durch zahlreiche Ausschüsse, die mit nationalen Vertretern auf Verwaltungsebene bestückt werden und durch die die „reale Autonomie der Kommission bei der Ausübung des Initiativmonopols in der Praxis begrenzter als aus der Vertragslektüre alleine zu erwarten ist" (Wessels 2008: 23) ausfällt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Komitologie-Ausschüssen, die die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer rechtlich normierten Durchführungsbefugnisse begleiten, und von der Kommission

eingesetzten Sachverständigengruppen, welche sie bei der Vorbereitung und Durchführung ihrer Initiativen mit Fachwissen unterstützen. In der Regel fungieren die Ausschüsse als Diskussionsforum und sind mit zwei Vertretern pro Mitgliedsstaat sowie einem Kommissionsvertreter besetzt, der an der Abstimmung allerdings nicht teilnimmt. Ziel dieses Prozesses ist es, vor der Annahme von Maßnahmen einen Dialog mit den mitgliedsstaatlichen Verwaltungen über den jeweiligen Kommissionsentwurf herzustellen und eine Stellungnahme des jeweiligen Ausschusses einzuholen.

Schließlich sind für verschiedene sozialpolitische Handlungsfelder Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) von maßgeblicher Bedeutung. Dieser hat mit seinen 28 von den Mitgliedsstaaten entsandten Richtern und 11 Generalanwälten die Aufgabe, als oberstes rechtssprechendes Organ der Europäischen Union das Recht bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu wahren (Art. 19 EUV). Unter den unterschiedlichen Verfahrensarten sind insbesondere das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV), die Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage (Art. 263, 265 AEUV) und das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) zu nennen (s. auch Abschnitt 3.3.2).

Genannt werden muss schließlich mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA/WSA) ein beratendes Gremium, das sich aus Vertretern primär von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zusammensetzt. Der WSA wird von der Kommission, vom Rat der EU und vom Europäischen Parlament konsultiert und kann auch davon unabhängig eigene Stellungnahmen vorlegen; diese sind allerdings unverbindlich und der faktische Einfluss des WSA folglich gering.

3.2.3 Bilanz: zwischen nationaler Domäne und europäischem Sozialmodell

Die Betrachtung der Entwicklung europäischer Sozialpolitik im Zeitraffer sowie der Kompetenzverteilung zwischen europäischen Institutionen und Mitgliedsstaaten führt zu einer ambivalenten Schlussfolgerung. Europäische Sozialpolitik differiert in erheblichem Ausmaß von derem konventionellen Verständnis auf nationaler Ebene: Ihre finanziellen Ressourcen sind stark beschränkt, sie reguliert daher hauptsächlich den Rahmen, in dem die Mitgliedsstaaten agieren, statt dass sie selbst in größerem Umfang (re)distributiv tätig würde (vgl. Anderson 2015a: 2f.). Damit verbleiben in der Tat erhebliche Teile sozialstaatlicher Zuständigkeit bei den Mitgliedsstaaten, insbesondere hinsichtlich der Sozialversicherungssysteme. Auch gilt es zu bedenken, dass sowohl intendierte als auch durch Fehlinterpretationen bedingte (Falkner et al. 2004: 454) Umsetzungsdefizite (non-compliance) auftreten können bzw. die Anpassung an europäische Rahmenbedingungen und Leitbilder “in national colours“ (Falkner 2009: 22; vgl. Schmidt 2015: 13) erfolgt. Dennoch existieren

gemeinschaftliche ‚Inseln‘ in praktisch allen Handlungsfeldern, begleitet durch eine breite Palette mehr oder weniger formalisierter Instrumente, die für einen europäischen Einfluss auf die nationalen Sozialstaaten zur Verfügung stehen (einzelne dieser Mechanismen werden im Anschluss im Detail diskutiert, Kap. 3.3):

- Koordinierung und Portabilität (bspw. europäische Versichertenkarte, Kompatibilität von Pensionsansprüchen),
- Mindeststandards (bspw. maximale Wochenarbeitszeit, Mindesturlaub, Mutterschaftsurlaub),
- Folgen etablierter Rechtsgrundsätze (bspw. Gleichbehandlungsgrundsatz, Anti-Diskriminierung) und deren Auslegung durch den EuGH,
- durch die EU wirksame internationale Abkommen (UN-Konvention zu Rechten Behinderter),[14]
- die Offene Methode der Koordinierung,
- finanzielle Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds,
- verschiedene Dialoginstrumente sowie schließlich
- der Einfluss haushaltspolitischer Instrumente, insbesondere in Krisensituationen.

Aus rechtlicher Perspektive konstatiert Eichenhofer (2007: 17) daher:

> „Die europäische Integration – seit einem halben Jahrhundert ein wirtschaftliches Vorhaben – ist so inzwischen kaum merklich, jedoch ausweislich ihrer Rechtsordnung auch zu einem sozialpolitischen Vorhaben geworden“. Bspw. der Export von Renten über nationale Grenzen, die anteilige Berechnung sozialer Leistungen oder die medizinische Behandlung mit Kostenübernahme erfolgten mittlerweile „so, als ob dieses ganz selbstverständlich wäre. Dabei ist […] die Sicherung der internationalen Wirkungen nationalen Sozialrechts höchst voraussetzungsvoll“ (ebd.: 101).

Leibfried/Pierson (1998b: 59) sehen aus politikwissenschaftlicher Perspektive den nationalen Wohlfahrtsstaat als Teil eines sozialpolitischen Mehrebenensystems, denn es:

> „…wurden im sozialpolitischen Bereich sowohl die Souveränität (also die alle anderen Autoritäten ausschließende Rechtsetzungsgewalt) als auch die Autonomie (also die faktische Fähigkeit, den nationalen Raum selbständig auszugestalten) der Mitgliedstaaten ausgehöhlt. Die nationalen Wohlfahrtsstaaten sind zwar die primären Institutionen für eine europäische Sozialpolitik geblieben, jedoch im Rahmen eines [...] Mehrebenen-Systems, das diese Sozialpolitiken immer stärker ‚einbindet.‘“ (ebd.)

In ihrer Analyse belegen sie anhand von Beispielen, dass ein Mitgliedsstaat erstens Sozialleistungen nicht mehr rein auf seine Staatsbürger begrenzen und zweitens nicht erzwingen kann, dass diese auf seinem Territorium in Anspruch genommen werden; drittens kann er auch eine Konkurrenz anderer Anbieter

14 Dieser Sonderfall wird im Folgenden nicht weiterverfolgt; vgl. dazu bspw. Ostheimer o. J.

nicht mehr in allen Bereichen vollständig verhindern und viertens Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr in allen Fällen allein prüfen (vgl. Leibfried/Pierson 1998b: 77). Der daraus folgenden These, die EU-Mitgliedsstaaten hätten sich zu semisouveränen Wohlfahrtsstaaten entwickelt, ist insofern zuzustimmen, wenngleich redistributive Maßnahmen auf europäischer Ebene wenig ausgeprägt sind, die Sozialversicherungen „bislang balkanisiert geblieben sind" (Leibfried/Obinger 2008: 342) und das Gesamt-Sozialbudget deutlich für eine zentrale Rolle der Mitgliedsstaaten spricht. Vom ohnehin vergleichsweise geringen EU-Haushalt entfallen knapp 10% auf den Europäischen Sozialfonds (vgl. Europäisches Parlament 2017). Zum – angesichts der Aufgabenverteilung natürlich schiefen – Vergleich: Die Sozialausgaben betrugen im Jahr 2014 durchschnittlich 28,7% des BIP der Mitgliedsstaaten bzw. 29,9% in Italien, 29,6% in Schweden, 29,1% in Deutschland, 27,4% in Großbritannien und 19,1% in Polen (vgl. WKO 2017).

„Zweifelsohne ist die EU-Sozialpolitik viel mehr als nur ein unterentwickeltes ‚Entlein'. Und dennoch ist die verbleibende Macht der nationalen Sozialpolitik in Europa groß – erheblich größer als die 50:50-Machtverteilung, die man aus der These von den halbsouveränen Wohlfahrtsstaaten herauslesen könnte." (Schmidt 2015: 14)

Europäisierungstendenzen hinsichtlich der Ziele, Leitbilder und Instrumente von Sozialpolitik sind dennoch klar erkennbar; Schmidt (2015) versucht diese sogar zu quantifizieren, wobei aber einerseits informelle Mechanismen nicht erfasst werden und andererseits die Zuordnung der Werte zu den einzelnen Handlungsfeldern letztlich etwas unklar bleibt. Deutlich wird dagegen, dass europäische Sozialpolitik zunehmend auf „dem Zusammenwirken von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten [beruht] – [sie] gibt also keiner Seite einen Vorrang oder ein Vorrecht gegenüber der jeweils anderen." (Eichenhofer 2007: 91) Dabei ist der einzelne Mitgliedsstaat zwar nicht nur passiver Empfänger, sondern zugleich aktiv Beteiligter bzw. Akteur europäischer Sozialpolitik, aber „eben nur als ein Teil unter vielen" (Eichenhofer 2007: 150). Zwar handle es sich derzeit um eine punktuelle Einflussnahme, deren Umsetzung bisher den Mitgliedsstaaten obliegt, doch „die zentralen Themen der Sozialpolitik werden [ihnen] zunehmend durch die EU vorgegeben." (ebd.: 117)

Über die Konsequenzen und die damit verbundene Bewertung einer stärkeren sozialpolitischen Rolle der Europäischen Union herrscht in der Literatur Uneinigkeit (vgl. Anderson 2015a: 3). Die häufig anzutreffende Kritik, europäische Sozialpolitik diene ausschließlich oder deutlich vorrangig der Beförderung von Marktinteressen (bspw. prominent bei Scharpf 1998, 1999, 2000a; Höpner/Schäfer 2010; Streeck 2014: 148), ist angesichts der Entstehungsgeschichte der sozialen Dimension zwar nachvollziehbar, letztlich aber doch eine verkürzende argumentative Zuspitzung. Trotz einer grundsätzlich marktstützenden Ausrichtung und Beschäftigungsorientierung, die es rechtfertigen mögen, europäische Sozialpolitik primär als „Instrument der Erhöhung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit" (Lamping 2008: 610) einzuordnen –

was im Übrigen auch nicht notwendigerweise im Gegensatz zur Zielsetzung nationaler Sozialstaatlichkeit steht –, existieren auch marktkorrigierende Komponenten wie bspw. das Antidiskriminierungsregime oder die Bekämpfung von Armut und Exklusion (vgl. Schmidt 2015: 14) und Anzeichen für eine „zumindest programmatisch offensive Sozialpolitik“ (ebd.: 11). Zudem verweisen Anhänger dieser zweiten Sichtweise auf den “expanding catalogue of social rights“ (Anderson 2015a: 3). Saari/Välimäki (2007: 263) konstatieren: ”EU-level social policy blends subsidiarity (often connected with conservatism), equality (often connected with social democracy) and freedom (often connected with liberalism)”.

Hinsichtlich einer weiteren sozialpolitischen Europäisierung werden in der Literatur eine Reihe von Hindernissen, aber durchaus auch Triebfedern ausgemacht, die anstelle einer ausführlichen Erörterung in der folgenden Tabelle 6 anhand einiger exemplarischer Autoren kurz zusammengefasst werden:

Tab. 6: Hindernisse und Triebfedern europäischer Sozialpolitik

Hindernisse	Triebfedern
bestehende nationale Systeme, Politiken und Standards (Kowalsky 1999: 329; Schmidt 2015: 21ff.; Hemerijck 2013: 294), „Varieties of Capitalism“ (Hall/Soskice 2001), nach Osterweiterung noch einmal verschärft (vgl. bspw. Falkner 2009: 20; Anderson 2015a: 49; Leibfried/Obinger 2008: 337)	autonome Aktivitäten von EU-Institutionen, insbesondere der Kommission (Leibfried/Pierson 1998c: 425), auch und gerade im Zuge der Krise (Feigl 2013; Kunstein/Wessels 2011)
daraus resultierende Akteurs- und Interessenkonstellationen, Vetospieler (Schmidt 2015: 21; Lamping 2005: 21)	Pfadabhängigkeiten und lock-in (Leibfried/Pierson 1998c: 425)
hochpolitischer Charakter inklusive normativer Dispute und Klassenkonflikte, hohe Legitimität nationaler Sozialpolitik (Scharpf 2002: 2; Anderson 2015a: 8; Lamping 2005: 21)	Spill-over-Effekte vom Binnenmarkt (Saari/Välimäki 2007: 264)
Präferenzen politischer Eliten und der Wählerschaft (Schmidt 2015: 21; Leibfried/Obinger 2008: 338)	vertraglich verankerte Ziele der Förderung sozialen Fortschritts, der Anhebung der Lebensbedingungen sowie eines hohen Maßes an sozialem Schutz (Puetter 2009: 169)
hohe Beschlussfassungshürden / Entscheidungsregeln (Schmidt 2015: 21; Anderson 2015a: 49; Lamping 2005: 21; Hemerijck 2013: 294; Leibfried/Obinger 2008: 337)	zunehmende Problemdichte bzw. gemeinsame Problemlagen wie Demographie, Arbeitslosigkeit, hohe Ausgaben, Strukturwandel, Inklusion (Hülsmann/Schmid/Schöll 2001: 4; Schubert/Hegelich/Bazant 2008: 13 und 17f.; Leibfried/Pierson 1998c: 425; Eichenhofer 2007: 124ff.)

Fragmentierung der Sozialpartner (Kowalsky 1999: 329)	Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure (Leibfried/Pierson 1998c: 425)
Opposition großer Teile der Unternehmerschaft (Kowalsky 1999: 329)	potentielle Legitimationsquelle (Kleger/Mehlhausen 2013, Puetter 2009: 169)
schmales Budget, gering ausgeprägte Fähigkeit zu distributiven Maßnahmen (bspw. Schmidt 2015: 21; Leibfried/Obinger 2008: 338)	Problemdruck durch Globalisierung (Busch 1998: 147; Geyer/Ingebritsen/Moses 2000: 5; Puetter 2009: 169; Kaufmann 2000: 1; Pilz 2004: 107ff.)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Diese Auflistung verweist auf teilweise widersprüchliche Entwicklungen und Perspektiven, die sich in entsprechend divergenten Prognosen für die Zukunft europäischer Sozialpolitik widerspiegeln. Diese reichen von der mittel- bis langfristigen Herausbildung eines ‚Wohlfahrtsstaates Europa' mit harmonisierter Sozialpolitik über eine anhaltende Mischung nationaler und europäischer Zuständigkeiten mit einem gewissen Maß an Lern- und Diffusionsprozessen bzw. einer Orientierung an – ggf. abgestuften – Mindeststandards (bspw. im „Korridormodell", Busch 1998, das aber außerhalb der Wissenschaft auf wenig Resonanz stieß, vgl. Falkner 2009: 13, abweichend ver.di 2010: 27f.) über strukturelle Blockaden mit einem Souveränitätsverlust der Nationalstaaten ohne gemeinschaftliche Kompensation bis hin zu einer Abwärtsspirale des Sozialdumpings (vgl. bspw. Schmid 2002: 45; Leibfried 1993).

Europäisches Sozialmodell?

Besonders heterogen fallen die Einschätzungen zur Frage der Existenz bzw. Herausbildung des bzw. eines Europäischen Sozialmodells aus, das einige Autoren in gemeinsamen historischen Erfahrungen und Charakteristika bereits verwirklicht sehen, während andere ihm jegliche Entwicklungsperspektive absprechen (vgl. Lamping 2008: 612). Puetter (2009: 31) verweist darauf, dass die Kommission, Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie die europäische Gewerkschaftsbewegung diesen durch Jacques Delors popularisierten (Aust/Leitner/Lessenich 2002: 272) Begriff gern gebrauchten, ohne ihn dabei jedoch näher zu definieren. In der Tat erscheint die nicht immer hinreichend reflektierte bzw. explizierte Verwendung dieses Labels für „Ausgangspunkt und Zielhorizont" (ebd.: 273) zugleich irreführend, zumal sich dabei ein normatives (Werte, kulturelles Erbe), ein performatives (Ergebnisse) und ein formatives (Institutionen) Verständnis mischen (ebd.: 274).

Jenseits allgemein-abstrakter Vorstellungen eines „Gegenmodells" zum US-amerikanischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem (Aust/Leitner/Lessenich 2002: 272) und der „Parallelität und Komplementarität von wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt […] in […] der Nachkriegszeit" (ebd.: 274) bemühen sich verschiedene Autoren um eine inhaltliche

Präzisierung des Europäischen Sozialmodells. So formuliert bspw. Eichenhofer (2007: 16): „Tarifautonomie, Sozialversicherung und Sozialhilfe verkörpern das ‚europäische Sozialmodell'". Die gemeinsame Geschichte, namentlich die christliche Tradition, Schutz- und Vorsorgeeinrichtungen als Reaktion auf die Erfahrung allgegenwärtiger Lebensrisiken, z. B. durch Krisen oder die beginnende Industrialisierung, Selbsthilfe- und wenig später staatliche Einrichtungen stellten ebenso plausible Argumente für die Existenz eines gemeinsamen Modells dar wie die trotz Differenzen grundlegend ähnlichen Institutionen und Strukturen oder „übereinstimmende Grundüberzeugungen" und heute das Leitbild des „investive[n]", „vorsorgende[n]" oder „aktive[n]" Sozialstaats" (ebd.: 36; 123; 139; 157ff.). Auch Kaelble (1987; 2004) sieht in einer langen gemeinsamen Geschichte und der Annäherung der unterschiedlichen nationalen Systeme im Zuge der Ausweitung und anschließenden Krisen der Sozialstaaten, im transnationalen Austausch und in den ergänzenden sozialpolitischen Aktivitäten der EU-Institutionen sowie schließlich in der entsprechenden Wahrnehmung in anderen Weltregionen hinreichende Gründe für die Annahme eines gemeinsamen europäischen Sozialmodells (vgl. Kaelble 2004: 32ff.).

Die bereits zitierten Aust/Leitner/Lessenich (276ff.) selbst halten als zentrale Merkmale erstens einen institutionalisierten gesellschaftlichen Pluralismus mit koordinierter Marktwirtschaft, Korporatismus, Verhandlungsdemokratie und Subsidiarität und zweitens die Institutionalisierung sozialen Ausgleichs durch universelle soziale Sicherung, Arbeitsmarktregulierung, Umverteilung und Solidarität fest. Allerdings verweisen sie zugleich auf die große Varianz innerhalb des Modells, sowohl räumlich (mit Großbritannien als praktisch konsequenter Ausnahme sowie Abweichungen in Südeuropa) als auch zeitlich mit Blick auf Krisenentwicklungen. Von diesem Ist-Zustand unterscheiden sie das Europäische Sozialmodell als politisches Projekt, das sich von seinem Ausgangspunkt mit Delors' Vorstellung eines sozialen und regulierten Kapitalismus seit Mitte der 1990er Jahre immer weiter in Richtung des ‚Dritten Weges' und des damit verbundenen aktivierenden Sozialinvestitionsstaates mit einer markanten Betonung von Beschäftigung, Wettbewerb, Rationalisierung und Flexibilität entfernt habe. Damit stelle dieses neue, projektartige Europäische Sozialmodell mittelfristig eine Bedrohung für das alte, gewachsene dar (vgl. ebd.: 284ff.). Vaughan-Whitehead schließlich legt eine lange Liste europäischer Gemeinsamkeiten vor, die von gemeinsamer Rechtstradition und geteilten Werten über soziale Rechte wie Tarifautonomie, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und Solidarität, ein im internationalen Vergleich hohes Schutzniveau mit Umverteilungselementen, sozialen Sicherungssystemen und öffentlichen Dienstleistungen bis zum Bekenntnis zu Sozialpartnerschaft und sozialem Dialog reicht (Vaughan-Whitehead 2003: 4ff.).

Auch der Europäische Rat formuliert in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Gipfel in Nizza 2000 sein Verständnis des europäischen

Sozialmodells und damit eine Annäherung an eine ‚offizielle EU-Definition' dieses Begriffs (vgl. Alber 2010: 7):

> "The European Social Model, characterised in particular by systems that offer a high level of social protection, by the importance of the social dialogue, and by services of general interest covering activities vital for social cohesion, is today based [...] on a common core of values" (Europäischer Rat 2000a: Punkt 11).

> [...] "It now includes essential texts in numerous areas: free movement of workers, gender equality at work, health and safety of workers, workers and employment conditions, and, more recently, the fight against all forms of discrimination […]" (ebd.: Punkt 12).

Einerseits besteht also ein weitreichender Konsens, dass ein einheitliches Modell im Sinne einer Harmonisierung mit einem spezifischen Typ als Vorbild und Zielvorgabe angesichts der divergierenden nationalen Systeme, der damit verbundenen Interessen und Präferenzen, der europäischen Entscheidungregeln etc. (s. o.) eine wenig wahrscheinliche Option darstellt: „[it] is not [and will not be] a – larger sized – carbon copy of the social policy of one or another member state" (Jouen/Palpant 2005: 7). Andererseits lässt sich durchaus festhalten, dass zwischen den europäischen Sozialstaaten sowohl eine Reihe mehr oder weniger distinktiver (im globalen Maßstab) Gemeinsamkeiten bestehen als auch zunehmende Einflüsse und Querverbindungen durch sozialpolitisches Handeln auf der europäischen Ebene selbst. Ob dies rechtfertigt, tatsächlich von einem gemeinsamen europäischen Modell zu sprechen, erscheint der Verfasserin letztlich nicht so entscheidend wie die grundsätzliche Anerkennung der wechselseitigen Beeinflussung beider Ebenen. Der gewählte Europäisierungsansatz mit seiner wenig ideologisch-teleologischen Herangehensweise entspricht diesem Interesse einer empirischen Bestandsaufnahme gegebener Strukturen und Kanäle.

3.3 Instrumente

Vor dem Hintergrund der bereits dargestellten Kompetenzregelung stellt sich die Frage, welche Instrumente und Mechanismen überhaupt für einen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – Einfluss auf mitgliedsstaatliche Sozialpolitik infrage kommen. In diesem Abschnitt werden aus der obigen Auflistung (Kap. 3.2.3) die fünf aus Sicht der Autorin – im Einklang mit der Bewertung in der Literatur – als zentral erachteten Instrumente/Kanäle herausgegriffen, ihre jeweilige Funktionsweise vorgestellt und sie einer kritischen Betrachtung unterzogen, nämlich 1. Mindeststandards, 2. die Rechtsprechung des EuGH, 3. die Offene Methode der Koordinierung, 4. haushaltspolitische Instrumente sowie 5. der Europäische Sozialfonds. Auf die konkrete Betrachtung ihrer Anwendung in einzelnen sozialpolitischen Handlungsfeldern wird an dieser Stelle

weitestgehend verzichtet, da diese nachfolgend in den politikfeldspezifischen Teilen erfolgt.

3.3.1 Mindeststandards

Ein klassisches Instrument europäischer Sozialpolitik stellen rechtlich normierte Mindeststandards dar. Diese legen eine „Art [verbindliche] ‚Untergrenze'" (Röpke 2006: 108) für Mitgliedsstaaten und Arbeitgeber fest, wobei die Ursprünge in den 1970er Jahren im Themenfeld Schutz von Arbeitnehmern/Arbeitsbedingungen liegen (vgl. Falkner 2009: 5f.). Mittlerweile umfasst der Anwendungsbereich solcher Mindeststandards – trotz beobachtbarer Tendenzen in Richtung von Soft-Law-Instrumenten (vgl. kritisch Röpke 2006: 110ff.) – ein breites Spektrum „vom Arbeitsschutz über die Gleichstellung der Geschlechter, die Anhörung und Unterrichtung der Arbeitnehmer bis zur arbeitsrechtlichen Regulierung, etwa in Bereichen wie Arbeitszeiten, Elternurlaub oder Mutterschutz" (Leiber 2007: 1f.). Falkner (2009: 5f.) führt als weitere Beispiele u. a. den Schutz von Arbeitnehmern bei Unternehmenszusammenschlüssen sowie Regelungen zur befristeten und Teilzeitarbeit und zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz an und zählt mit Stand 2009 etwa 80 verbindliche Normen sowie 120 nicht-verbindliche Empfehlungen (vgl. ebd. sowie zusammenfassend Lamping 2008: 602). Dabei gehen die Mindeststandards vielfach durchaus über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus, so dass es zu einer Anpassung nach oben in zahlreichen Mitgliedsstaaten kommt, teilweise ist aber auch eine Absenkung von Schutzniveaus zu beobachten (vgl. Puetter 2009: 144). Allerdings zeigen die Ergebnisse einer empirisch breit angelegten Studie von Falkner et al. (2005), dass die erhebliche Anzahl von Mindeststandards durch ein substanzielles Ausmaß von non-compliance relativiert wird, worunter sowohl eine verspätete als auch eine inkorrekte oder unvollständige Implementierung fällt; dazu kommen insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Staaten häufiger Anwendungsdefizite, bspw. aufgrund überlasteter Gerichte. Zudem bleibt die Regulierung per Mindeststandards auf relativ enge Sub-Felder beschränkt und erfasst nicht die Kernbereiche der sozialen Sicherungssysteme (vgl. ebd.; Falkner/Hartlapp/Treib 2007).[15] Eng mit diesem Instrument verbunden ist die Interpretation und Durchsetzung europäischen Rechts durch den Europäischen Gerichtshof, die aufgrund ihrer erheblichen und kontroversen Bedeutung für die mitgliedsstaatliche Sozialpolitik gesondert im nächsten Abschnitt diskutiert wird.

15 Als weitere einschlägige Studien zu non-compliance, allerdings über ein breiteres Spektrum von Politikfeldern, sind etwa Börzel et al. 2010 und König/Luetgert 2009 zu nennen.

3.3.2 Rechtsprechung des EuGH

Der Europäische Gerichtshof überwacht seit dem Jahr 1958 die Einhaltung der Verträge und interpretiert den Inhalt des EU-Rechts verbindlich für alle Mitgliedsstaaten. Dabei ist zwischen unterschiedlichen Verfahrensarten zu unterscheiden, wobei für die folgende Analyse die Punkte 1 und 3 von Bedeutung sind:

- Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258-260 AEUV,
- Nichtigkeitsklage nach Art. 263 und 264 AEUV bzw. Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV,
- Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV,
- Amtshaftungs- bzw. Schadenersatzklage nach Art. 268 AEUV sowie
- Verfahren betreffend den öffentlichen Dienst nach Art. 270 AEUV.

Ihre Wirkung entfalten die Urteile des EuGH aufgrund zweier Prinzipien: des Vorrangs europäischen vor nationalem Rechts (Suprematie) und der Direktwirkung nicht nur auf die Mitgliedsstaaten, sondern auch unmittelbar auf deren Bürger unabhängig von einer vorherigen Überführung in nationales Recht. Beide Prinzipien waren nicht ursprünglich in den Verträgen enthalten, sondern wurden vom EuGH selbst hergeleitet: die unmittelbare Anwendung/Direktwirkung 1963 mit der Rechtssache van Gend&Loos, der Vorrang des Unionsrechtes mit der Entscheidung Costa/ENEL 1964 (Europäischer Gerichtshof 1963 und 1964; vgl. bspw. Stone Sweet 2010: 5 und Grimm 2016: 241ff.). Damit ist

> „in Europa eine eigenständige Rechtsordnung entstanden mit direkten Anspruchsgrundlagen, supranationaler Ressourcenallokation, neuen Akteuren, unmittelbaren Interaktionen zwischen den Gerichtsbarkeiten auf nationaler und europäischer Ebene sowie einer Jurisdiktion der europäischen Gerichtsbarkeit, die effektive Wirkungen in nationalen Policy-Bereichen zeitigt“ (Lembcke o. J.: 48f.).

Die Rolle des EuGH im Integrationsprozess insgesamt und im sozialen Bereich im Besonderen wird höchst unterschiedlich bewertet. Einerseits konnte er einen „Prozess der Verregelung induzier[en], der sich von der interessengeleiteten Steuerung durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten weitgehend abkoppelt“ (ebd.: 49). Insbesondere das Vorabentscheidungsverfahren wird zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsauslegung und -anwendung als „spektakulärer Erfolg“ (Haltern 2012: 344) bezeichnet und die Entwicklung transnationaler sozialer Rechte durch den EuGH betont (vgl. bspw. Kingreen 2009 und 2014). Andererseits haben EuGH-Entscheidungen wiederholt die Grenzen auf nationalstaatlicher Ebene demokratisch legitimierter Gesetzgebung offenbart, weshalb die Gestaltungsmacht des EuGH vielfach kritisch betrachtet wird. Stone Sweet spricht in diesem Zusammenhang gar von einem „Juridical Coup d'Etat“ (2007) bzw. einer “judicialization of politics” (2010: 7) und betont, der EuGH fördere die Integration “further and faster than the Member States had been prepared to go on their own“ (ebd.: 5; vgl. bspw. auch

Interview 14). Auch andere Autoren heben die „eigenständige und eigenmächtige Implementation eines institutionellen Selbstverständnisses“ hervor, „in einer Reichweite und mit einer Begründungstiefe, die vom ursprünglichen Willen der Mitgliedstaaten kaum gedeckt ist“ (Lembcke o. J.: 49; vgl. auch Höreth 2008; Grimm 2016 und die damalige Bestandsaufnahme bei Burley/Mattli 1993: 45ff.). Dieser faktische Kontrollverlust der Mitgliedsstaaten wird schließlich auch aufgrund der vom EuGH selbst herangezogenen Begründungsmuster wiederholt kritisiert: „…weil sich letztendlich jede Maßnahme damit begründen ließe, sie diene der Marktschaffung, auch wenn der Regelungsbereich eigentlich den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben sollte“ (Schieren 2010: 84). ”As a consequence, domestic law that had no discriminative motive, not even an economic motive at all, but pursued some other goal such as health, product safety, workplace safety etc., could be declared incompatible with the Treaties“ (Grimm 2016. 246; vgl. bspw. auch Scharpf/Leinen 2012), während einer Re-Regulierung auf europäischer Ebene deutlich höhere Hürden gesetzt sind als dem Abbau nationaler Regulierungen (vgl. ebd. und ‚klassisch‘ bei Scharpf 1998). Diese Debatte kann an dieser Stelle nicht vertieft werden, wird jedoch im Zusammenhang mit der Gesundheitspolitik (Kap. 5) erneut aufgegriffen.

3.3.3 Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Angesichts einer zunehmenden Diskrepanz zwischen Regelungsbedarf und -ambitionen einerseits – bspw. im Rahmen der Lissabon-Strategie – und formaler Kompetenzausstattung sowie der Akzeptanz der Mitgliedsstaaten andererseits bestand/besteht dringender Bedarf nach alternativen Steuerungsinstrumenten, die diesen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Die Gemeinschaftsmethode mit ihrem tendenziellen „hard-law-Ansatz“ stellte im sozialpolitischen Bereich ohnehin kaum einen gangbaren Weg dar, und mit der Osterweiterung verschärfte sich die Diversität der nationalen Systeme noch einmal, so dass “[…] the present diversity of national social protection systems and the political salience of these differences makes it practically impossible for them to agree on common European solutions.“ (Scharpf 2002) Vor diesem Hintergrund wurde die Offene Methode der Koordinierung (OMK) als weiches Instrument europäischen policy-makings (vgl. Willert 2008: 243) geschaffen, die im Folgenden zunächst nur als generelle Methode diskutiert wird. Eine Präzisierung mit Blick auf die einzelnen Themenfelder erfolgt in den jeweiligen Kapiteln, einschließlich des Forschungsstandes und der Frage der Relevanz für die nationalstaatliche Politikgestaltung.

Der Ursprung der OMK liegt in der Europäischen Beschäftigungsstrategie und dem Lissabon-Gipfel im Jahr 2000, auf dem die OMK als zentrales Mittel zur Umsetzung der gleichnamigen Strategie benannt wurde. Vorgesehen war

demnach ein vierstufiges Verfahren, in dem erstens Leitlinien festgelegt und mit einem Zeitplan versehene Ziele etabliert werden, zweitens die Bestimmung geeigneter – qualitativer und quantitativer – Indikatoren und ‚Benchmarks' erfolgt, drittens die Mitgliedsstaaten diese europäisch formulierten Ziele in nationale und regionale Politik umsetzen und viertens eine regelmäßige Überwachung, Bewertung und ein wechselseitiger Austausch mit dem Ziel des gemeinsamen Lernens erfolgt (vgl. Europäischer Rat 2000: Absatz 37). An die Stelle quasi-gesetzgeberischer Aktivitäten tritt das Setzen eines Rahmens für Austausch und Lernprozesse auf freiwilliger Basis, wobei zwar keine Sanktionsmittel vorgesehen sind, durch ein ausgebautes Berichtswesen aber unter den Schlagworten 'peer pressure', 'best practices' und 'naming and shaming' durchaus ein gewisser, auch öffentlich vermittelter Druck auf die nationalen Regierungen ausgeübt werden kann. Eine spezifische primärrechtliche Kodifizierung liegt allerdings nur für die Europäische Beschäftigungsstrategie vor (Art. 145ff. AEUV) (vgl. Europäische Kommission 2001; Hacker 2010: 65ff.; Schrader 2009: 8ff.; Straßheim 2011: 2f.), die insofern eine Sonderrolle einnimmt.

In den Jahren kurz nach der Jahrtausendwende wurde das Verfahren „in der Hochphase sozialdemokratischer Regierungen […] auf immer neue Bereiche […] übertragen" (Schäfer 2006: 541). Neben Tätigkeitsfeldern wie der Informationsgesellschaft, Forschung und Entwicklung oder der Gründung und Entwicklung innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen fallen darunter auch etliche sozialpolitische Handlungsfelder, nämlich der Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Armut sowie Renten- und Gesundheitspolitik (vgl. ebd.: 542; Busch 2006; Falkner 2009: 8). Auf Grundlage der europäischen Zielkataloge berichteten die Mitgliedsstaaten zunächst alle drei Jahre in Nationalen Strategieberichten (NSB) für die einzelnen von der OMK erfassten Tätigkeitsfelder über den Fortschritt ihrer Reformbemühungen. Diese nationalen Berichte dienen im nächsten Schritt als Grundlage der Bewertung durch Kommission und Rat. Allerdings erfolgte bereits nach einem Berichtszyklus ab 2006 das sog. 'Streamlining' der OMK durch eine Zusammenführung der unterschiedlichen OMK-Prozesse bzw. des Berichtswesens für Soziale Inklusion (OMK/SI), Rente (OMK/R) und Gesundheit und Langzeitpflege (OMK/G) zur OMK Sozialschutz und Soziale Eingliederung (OMK/SSSI; vgl. Zeitlin/Barcevicius/Weishaupt 2014: 2; Hacker 2010: 68). Das Berichtswesen für Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wurde bereits 2005 zusammengeführt zu den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (vgl. Schäfer 2006: 542; weiterführend in Kap. 4.1). Die Ziele dieser Zusammenführung umfassten eine Effizienzsteigerung, die bessere Integration der OMK in den Lissabon-Prozess und namentlich eine bessere Verknüpfung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (vgl. Europäische Kommission 2005: 3). Damit einher ging die Formulierung übergeordneter Ziele für die OMK/SSSI zusätzlich zu den bereichsspezifischen Zielen, nämlich erstens die Förderung des sozialen

Zusammenhalts und der Chancengleichheit, zweitens die Unterstützung der Ziele der Lissabon-Strategie und drittens eine verbesserte europäische Governance durch erhöhte Transparenz und Partizipation (vgl. Europäische Kommission 2005: 6).

Tab. 7: Oberziele der OMK/SSSI (ab 2006)

Den sozialen Zusammenhalt und die Chancengleichheit für alle fördern durch angemessene, leicht zugängliche, finanziell nachhaltige, anpassungsfähige und effiziente Sozialschutzsysteme und Prozesse der sozialen Eingliederung.
Enge Wechselwirkung mit den Lissabonner Zielen, das Wirtschaftswachstum zu stärken und mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, und mit der EU-Strategie der nachhaltigen Entwicklung.
Die Governance, Transparenz und Einbeziehung von Stakeholdern bei Gestaltung, Durchführung und Monitoring der Politik verbessern.

Quelle: Europäische Kommission 2005: 6

Folglich legten die Mitgliedsstaaten für den Zeitraum 2006-2008 erstmalig einen integrierten NSB Sozialschutz und soziale Eingliederung vor, in dem die drei Teilbereiche allerdings durch einzelne Kapitel abgebildet wurden. Die Zielerreichung soll durch ein breites Indikatorenset quantitativ überprüft werden können, wobei die Indikatoren entweder auf die Oberziele oder konkrete Teilbereiche abzielen (vgl. Europäische Kommission 2009; Hacker 2010: 72; auf eine ausführliche Darlegung wird an dieser Stelle verzichtet, vgl. Kapitel 4-7). Auch nachdem die Europa-2020-Strategie (vgl. Europäische Kommission 2010a) die Lissabon-Strategie als ihre Vorgängerin abgelöst hat, wird die OMK/SSSI nach entsprechend positiver Bewertung als „flexibles, erfolgreiches und effizientes Instrument“ (Rat der EU 2011: 2 und 2011a) fortgeführt, wobei lediglich das Berichtswesen etwas schlanker gestaltet wird. Im Anschluss an die Nationalen Reformprogramme (NRP) sollen die Mitgliedsstaaten in den Nationalen Sozialberichten kurz über ihre Aktivitäten und Fortschritte berichten; Kommission und Rat fertigen keine Gemeinsamen Berichte mehr an, sondern die Bewertung der Fortschritte erfolgt im Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz (SPC; Rat der EU 2011: 5).

In der Wissenschaft ist die OMK umstritten, denn ihr Einfluss ist ”difficult to measure since there is no counter-factual basis of comparison at the researchers’ disposal“ (Falkner 2009: 8). Ihre Befürworter betonen, sie erlaube trotz unterschiedlicher Sozialsysteme und „in vollem Respekt vor den unterschiedlichen Wegen der Mitgliedstaaten“ (Eichenhofer 2011: 1067) eine – inhaltlich befürwortete – Ausrichtung nationaler Sozialpolitik an gemeinsamen europäischen Zielen. Insofern sei sie “a compromise between ‘doing nothing‘ (because of the difficulty of coming to agreement) and accepting undesirable binding provisions“ (Anderson 2015a: 31). Die OMK ermögliche damit eine Zusammenarbeit auch in weitgehender Abwesenheit vertraglicher Grundlagen

für eine europäische Sozialpolitik (vgl. Schäfer 2006: 542). Damit verlören Argumente wie „'Das eigene System ist das Beste!', oder ‚Diese Regelung mag für andere gut sein, kommt für uns aber nicht in Frage!' […] jegliche Durchschlags- und Überzeugungskraft." (Eichenhofer 2007: 112) Gerade nach der Osterweiterung sei die OMK damit ein wichtiges Instrument, um europäische Handlungsfähigkeit trotz der bestehenden Diversität aufrechtzuerhalten und individuelle nationale Lösungen in einem gemeinsamen Rahmen zu ermöglichen (vgl. Zeitlin 2005: 448; Stephan 2009: 126). Zudem könne die OMK auch ohne explizite Sanktionsmöglichkeiten durchaus erheblichen Einfluss auf die Politik der Mitgliedsstaaten nehmen, bzw. über Lerneffekte und Diskurswandel (vgl. De la Porte/Pochet 2002; Stephan 2009: 126). Aus mitgliedsstaatlicher Perspektive betonen Befürworter der OMK dagegen gerade den Verbleib sozialstaatlicher Kompetenzen auf der nationalen Ebene: „Über Renten und Sozialpolitik wird weiter allein in Berlin, im Bundestag entschieden." (Merkel 2011)

Die durchaus zahlreichen Kritiker (bspw. Büchs 2007: 152ff.; Gerlinger 2010: 159ff.; Schnell/Wesenberg 2009: 390; Kröger 2010; Varwick 2012) dagegen bezweifeln einen substanziellen Einfluss der OMK auf die nationale Politikgestaltung. Die OMK sei als „Preis für den Zugriff auf Kernbereiche nationaler Sozialstaaten" (Schäfer 2006: 542) lediglich eine unverbindliche Austauschplattform. In Abwesenheit harter Sanktionsinstrumente diene sie quasi als ‚Verkaufshilfe' oder ‚selektiver Verstärker' für Politiken und Initiativen, die eine Regierung ohnehin verfolgt (vgl. Zeitlin/Barcevicius/Weishaupt 2014: 6; Visser 2005; Stephan 2009: 126) bzw. erfülle ggf. eine Sündenbock-Funktion für unpopuläre Maßnahmen (vgl. Büchs 2007: 90). Nationale Akteure betrachteten die OMK häufig als lästig und überflüssig (vgl. Preunkert/Zirra 2009a; Büchs/Friedrich 2005: 278) bzw. ignorierten sie (vgl. Hacker 2010; Botzenhard 2009: 251; Preunkert/Zirra 2009a); sie spiele letztlich keine relevante Rolle im nationalen Politikprozess (vgl. Schrader 2010: 41) und habe ihre Ziele der verbesserten Legitimation, Effizienz und Effektivität bisher verfehlt (vgl. Schnell/Wesenberg 2009: 390). Das liege auch am technokratischen Ansatz der Methode: „Das Politikverständnis der Offenen Methode der Koordinierung ist blind für Interessenkonflikte, weil die Suche nach effektiven Problemlösungen einen Konsens der Akteure unterstellt." (Schäfer 2006: 545) Neben allgemeinem politischen und öffentlichen Desinteresse verweisen einige Kritiker auch explizit auf Vorbehalte gegen die OMK in der nationalen Verwaltung (vgl. Schmidt 2007; Preunkert 2009) und mangelnde Kenntnisse politischer Akteure (vgl. u. a. Preunkert/Zirra 2009a: 285; Büchs 2007: 88f.). Die Ausweitung der OMK und des damit verbundenen Berichtswesens habe außerdem zu einer „Zerfaserung der Gesamtstrategie" (Schäfer 2006: 542) geführt:

„Die Flut von Berichten, Empfehlungen und neu geschaffenen Prozessen, die die ohnehin schon vorhandenen Empfehlungen anderer internationaler Organisationen oder nationaler

Sachverständiger zumindest teilweise duplizierten, verringerte die öffentliche Wahrnehmung erheblich.“ (Schäfer 2006: 542)

Andere Kritiker sehen durchaus einen substanziellen Einfluss der OMK, werfen dieser aber vor, nationalstaatliche Kompetenzen auszuhöhlen (vgl. Schmähl 2007: 31), bzw. mutmaßen, die OMK stelle nur einen „taktische[n] Zwischenschritt“ (Schulte 2006: 105) im Rahmen von Bemühungen der Kommission dar, ihre Kompetenzen auszudehnen und letztlich eine Harmonisierung herbeizuführen. Auch seitens der nationalen Sozialversicherungsträger wird die OMK aufgrund der Möglichkeit einer „versteckten Einflussnahme“ (Rische 2009: 7) teils kritisch beobachtet, aber zugleich durchaus als Methode anerkannt (vgl. bspw. Terwey 2011). Inhaltliche Kritik richtet sich gegen das Primat ökonomischer Zielgrößen: „Fragen zur Höhe von und zum Zugang zu Sozialleistungen, zur Qualität von Beschäftigungsverhältnissen sowie zur Ausgestaltung investiver und antizyklischer Wirtschaftspolitiken kam dabei eine nachgeordnete Relevanz zu.“ (Hacker 2018: 10, stellvertretend für viele)

Weitere Kritikpunkte, die auch die durchaus diskutierte stärkere Quantifizierung der Zielvorgaben (vgl. bspw. Büchs/Friedrich 2007: 272f.) nicht vollständig beheben kann, betreffen bspw. die Methodik/Vergleichskriterien der OMK (bspw. Ruland 2003), generelle Skepsis gegenüber der Eignung von statistischen Indikatoren zur Steuerung komplexer politischer Prozesse (Greß/Wasem 2009; Botzenhard 2009), die Vergleichbarkeit der stark unterschiedlich ausgestalteten Systeme (Schmitt 2009: 323) oder die Aussagekraft und Verbindlichkeit der Nationalen Strategieberichte (Langejahn 2003: 43).

Schließlich wird über den deliberativen Charakter der OMK kontrovers diskutiert. Während Befürworter die Einbeziehung aller Ebenen, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft hervorheben (vgl. Zeitlin/Barcevicius/Weishaupt 2014: 5), bemängeln Kritiker eine fehlende parlamentarische Kontrolle und einen Mangel an faktischer zivilgesellschaftlicher Partizipation und Transparenz (vgl. De la Porte/Nanz 2004; Heidenreich/Buchkremer/Zirra 2007: 16ff.; Zeitlin 2005: 460; Stephan 2009: 126).

Insgesamt erscheint, auch mit Blick auf die für diese Studie durchgeführten Experteninterviews – ohne diesen vorgreifen zu wollen –, eine skeptische Betrachtung der Offenen Methode der Koordinierung bzw. insbesondere ihres Einflusses auf die nationale Politikgestaltung und deren Akteure angebracht. Zudem bringt die OMK aufgrund ihrer Anlage gewisse Abgrenzungsprobleme für das Forschungsdesign der vorliegenden Studie mit seiner analytischen Trennung in Down- und Upload-Prozese mit sich, denn

“Member State representatives continuously participate in the definition of OMC objectives, guidelines, targets, and indicators, allowing ’uploading‘ of domestic concepts and preferences which blurs the causal boundary between the national and European level.” (Zeitlin 2009: 215)

3.3.4 Finanz- und haushaltspolitische Instrumente

„Primäres Ziel der reformierten Economic Governance war nicht die Europäisierung der Sozialpolitik. Es ist aber eine mittelbare Folgewirkung davon." (Interview 23) Bereits vor der Krise ab 2008, ab diesem Zeitpunkt aber noch einmal verstärkt, kommen zunehmend indirekte Einflüsse und Mechanismen ins europäische sozialpolitische Spiel, deren Folgen zwar umfangreich sein können, aber „weit schwerer zu greifen" (Leibfried/Pierson 1998b: 83) sind. Gerade deshalb stellen sie allerdings ein besonders interessantes Untersuchungsobjekt dar und sind „[m]indestens ebenso wichtig" (Boeckh/Huster/Benz 2011: 122) wie die eigentliche sozialpolitische Koordinierung.

Mit Fortschreiten des Binnenmarktprojektes entstand ein zunehmender Wettbewerbsdruck hinsichtlich Steuern und Sozialabgaben unter den Mitgliedsstaaten, zudem wurde mit der Liberalisierung von zuvor geschützten und teilweise im Staatsbesitz befindlichen Bereichen wie etwa Arbeitsvermittlungen zumindest der "outer ring of welfare policies" (Leibfried 2005) erfasst. Seit dem Beschluss der Wirtschafts- und Währungsunion entglitt zudem die Währungspolitik aus nationaler Kontrolle, während gleichzeitig der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der Verschuldung Grenzen setzte und damit Ausgabensenkungen auch im sozialen Bereich katalysiert wurden (vgl. Falkner 2009: 18). Dieser bildet das Herzstück europäischer Haushaltsüberwachung (vgl. Konow 2002). Zur Sicherstellung von Preisstabilität und nachhaltigem Wirtschaftswachstum sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (Art. 126 Abs. 1 AEUV). Dazu soll nach Verordnung 1466/97 (Rat der EU 1997) ein Frühwarnsystem als präventive Komponente des SWP wirken und nach Verordnung 1467/97 (Rat der EU 1997a) ein eingetretenes übermäßiges[16] Defizit in einem mehrstufigen, potentiell von Sanktionen begleiteten Prozess korrigiert werden. Im Verlauf der Krise zeigte sich allerdings, dass die bisherigen Regelungen offenbar nicht ausreichten, um das Entstehen gravierender Haushaltsdefizite in mehreren Mitgliedsstaaten zu verhindern, weshalb der SWP von Mankiw/Taylor (2008: 943) als „zahnloser Tiger" charakterisiert wird. Ein Element dieses Defizits wurde in der notwendigen qualifizierten Mehrheit im Rat zur Durchsetzung korrektiver Maßnahmen identifiziert, „da viele Mitgliedstaaten selbst einem Verfahren unterlagen oder dieses fürchten mussten, sodass ‚(potenzielle) Sünder über Sünder' zu richten hatten." (Heinemann/Moessinger/Osterloh 2012: 168)

Auf Grundlage der Erkenntnis, dass eine erfolgreiche wirtschaftspolitische Flankierung der Eurozone auch eine fiskalische Konsolidierung ihrer Mitgliedsstaaten und ggf. die Verpflichtung auf strukturelle Reformen zur

16 Konkretisierung in Art. 126 Abs. 2 in Verbindung mit Protokoll 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

Stabilisierung der Haushalte, zur Senkung der in der Krise stark ansteigenden[17] Arbeitslosigkeit und zur Wachstumssteigerung erfordere (vgl. Europäischer Rat 2011), sollte daher der Stabilitäts- und Wachstumspakt gestärkt und damit die europäische Wirtschafts-Governance verbessert werden. Mit den Verordnungen 1174/2011 (Europäisches Parlament/Rat der EU 2011a und 2011c) wurde ein Überwachungsmechanismus zur Identifizierung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte in den Mitgliedsstaaten etabliert, bei dessen Auslösen ein Einschreiten der Gemeinschaftsinstitutionen einschließlich der Option von Sanktionen möglich ist.[18] Weiterhin wurden mittels des aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehenden sog. "Six Pack" die Regelungen zur Haushaltskontrolle verschärft. Im Rahmen des sog. Europäischen Semesters "[whose] procedures build on, but also reformulate, the EU's pre-existing processes of fiscal, economic, employment and social policy co-ordination, as these had developed during the 1990s and 2000s" (Verdun/Zeitlin 2018: 137) erfolgt nun eine jährliche Abschätzung und Bewertung der nationalen Haushalte zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung (s. u.; vgl. Europäische Kommission 2010b). Parallel werden ein rechtlicher Rahmen für die Kontrolle nationaler Reformprogramme etabliert, die Rechte der Kommission ausgeweitet, die Unabhängigkeit der Statistikämter gestärkt und gemeinsame Statistik-Standards etabliert. Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt beinhaltet nun stärkere Sanktionsmöglichkeiten, wenn ein Mitgliedsstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel oder die Annäherung an dieses verfehlt, und ein Defizitverfahren soll auch dann eingeleitet werden, wenn die öffentliche Verschuldungsquote über dem Maastricht-Kriterium von 60% liegt und in den letzten drei Jahren nicht um mindestens 1/20 reduziert wurde. Zudem soll bei Nicht-Einhaltung des Defizit-Kriteriums von drei Prozent ein Quasi-Automatismus greifen: Sanktionsempfehlungen der Kommission werden umgesetzt, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit im Rat der Europäischen Union dagegen votiert (diese Regelung gilt nicht für frühere Verfahrensstufen, etwa die Eröffnung des Defizitverfahrens an sich, die weiterhin einer qualifizierten Mehrheit bedarf) (vgl. Calliess/Schoenfleisch 2012; Heinemann/Moessinger/Osterloh 2012; Gröpl 2013).

Das oben angesprochene Europäische Semester beinhaltet eine Prüfung der nationalen Haushaltspläne vor deren Verabschiedung, indem die geplanten Maßnahmen der Mitgliedsstaaten auf ihre Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltskonsolidierung geprüft werden. Dazu legt die

17 Hemerijck (2013: 1f.) gibt für die Jahre 2008 bis 2011 einen Anstieg von 6,5% im EU-Durchschnitt an (vgl. auch Eurostat 2016i). Besonders betroffen sind in zahlreichen Mitgliedsstaaten junge Menschen; unter den hier betrachteten fünf Mitgliedsstaaten waren vor allem Italien und – wenngleich auf niedrigerem Niveau – Schweden von einem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit betroffen (vgl. Eurostat 2018).

18 Diese sog. "Macroeconomic Imbalance Procedure" (MIP) wird an dieser Stelle aufgrund des nur mittelbaren Sachzusammenhangs mit der hier diskutierten Fragestellung nicht weiter diskutiert.

Europäische Kommission jeweils zu Jahresbeginn ihren Jahreswachstumsbericht vor, der anschließend vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU diskutiert wird. Anschließend – im März jedes Kalenderjahres – formuliert der Europäische Rat die politischen Leitlinien für die Mitgliedsstaaten, in deren Rahmen diese bis Ende April der Europäischen Kommission ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme sowie ihre Nationalen Reformprogramme (NRP) vorlegen. Zu diesen wiederum erarbeitet die Kommission – ggf. wiederum unter Einbeziehung von Vereinbarungen aus Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen – einzelne Länderspezifische Empfehlungen (country-specific recommendations, CSR). Diese werden im Mai veröffentlicht, diskutiert und ggf. überarbeitet, im Juni vom Rat der Finanzminister beschlossen und im Juli vom Europäischen Rat formell gebilligt.

Der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, kurz Fiskalpakt, ergänzt ebenfalls das erweiterte Fiskalregime der Europäischen Union in Richtung einer erweiterten Haushaltsüberwachung und besseren wirtschaftspolitischen Koordinierung. Er wurde im März 2012 von den 17 Euro- und acht weiteren Mitgliedsstaaten unterzeichnet und trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Aufgrund der Nicht-Beteiligung Großbritanniens und Tschechiens (sowie bisher Kroatiens) ist der Fiskalpakt nicht Teil des Primärrechts, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag, dessen Bestimmungen vollumfänglich nur für die Mitglieder der Eurozone verbindlich sind (vgl. Belke 2015; Pilz 2012; Heinemann/Moessinger/Osterloh 2012). Der Fiskalpakt im engeren Sinne zielt mit den Art. 3-8 auf eine verbesserte Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten, indem zum einen die Defizitbestimmungen des SWP konkretisiert bzw. verschärft werden. Ein „(nahezu) ausgeglichener Haushalt“ ist demnach dann erreicht, wenn das konjunkturbereinigte Defizit 0,5% des BIP nicht überschreitet; bei Ländern mit einem deutlich niedrigeren Schuldenstand als den zulässigen 60% erhöht sich die maximale Defizitgrenze auf 1% (beide: Art. 3 Abs. 1). Weiter verpflichten sich die Vertragsstaaten, einen nationalen Korrekturmechanismus einzuführen, der bei erheblicher Abweichung vom mittelfristigen Defizitziel oder vom Pfad zu diesem automatisch ausgelöst werden soll (vgl. Pilz 2012; Herzmann 2012). Die o. g. Haushaltsvorgaben sollen „in verbindlicher und dauerhafter Art […], vorzugsweise mit Verfassungsrang“ im nationalen Recht verankert werden (Art. 3 Abs. 2) – in der deutschen Debatte unter dem Schlagwort „Schuldenbremse“ bekannt –, während für den Korrekturmechanismus ein unabhängiger Fiskalrat auf nationaler Ebene vorgesehen ist (vgl. Europäische Kommission 2012). Auf europäischer Ebene sind im Fiskalpakt keine Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Haushaltsvorgaben vorgesehen, jeder Mitgliedsstaat kann allerdings, wenn ein anderer Mitgliedsstaat seiner Ansicht nach die Vorgaben des Fiskalpakts nicht oder unzureichend implementiert hat, vor dem EuGH klagen, der dann ggf. eine Geldstrafe von bis zu 0,1% des BIP verhängen kann (vgl. Heinemann/Moessinger/Osterloh 2012). Weiterhin zielt der Fiskalpakt

auf eine Behebung des in Vor-Krisenzeiten wiederholt aufgetretenen Problems der Blockade von Defizitverfahren im Rat. Der oben beschriebene Quasi-Automatismus durch umgekehrte Mehrheitsregel im Rahmen des Six-Pack soll durch den Fiskalpakt ausgeweitet werden: Empfehlungen und Beschlüsse der Kommission sollen auch bei der Eröffnung eines Defizitverfahrens unterstützt werden, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit der Eurostaaten dagegen stimmt; das gilt jedoch nicht für die nachfolgenden Verfahrensstufen (Art. 7; vgl. Belke 2015; Pilz 2012; Calliess/Schoenflisch 2012; Heinemann/Moessinger/Osterloh 2012; Herzmann 2012).

Schließlich haben die Mitgliedsstaaten mit Ausnahme Großbritanniens, Schwedens, Ungarns und Tschechiens im März 2011 mit dem sogenannten Euro-Plus-Pakt (Europäischer Rat 2011) eine stärkere Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie die Verpflichtung zur Gewährleistung tragfähiger öffentlicher Haushalte und finanzieller Stabilität beschlossen und eine bessere wirtschaftspolitische Koordinierung anvisiert (vgl. Busch 2012; Hilpold 2014). Wie beim Fiskalpakt handelt es sich auch beim Euro-Plus-Pakt um ein intergouvernementales Abkommen. Die teilnehmenden Staaten benennen jährlich konkrete nationale Ziele und Reformmaßnahmen; dies erfolgt im Rahmen der Vorlage der Nationalen Reformprogramme (NRP) innerhalb des Europäischen Semesters jeweils im Frühjahr. Außerdem wurde mit der Verpflichtung, die Haushaltsvorschriften des SWP in nationales Recht umzusetzen, bereits eine nationale „Schuldenbremse" angedacht, wie sie letztlich mit dem oben bereits angesprochenen Fiskalpakt installiert wurde (vgl. ebd.).

Die Maßnahmenpakete des Six-Pack, des Fiskal- und des Euro-Plus-Pakts weisen damit etliche Überschneidungen auf und stellen insgesamt einen neuen Rahmen haushaltspolitischer Governance zur Verfügung, der zum einen hinsichtlich seiner sozialpolitischen Auswirkungen „noch nicht hinlänglich wahrgenommen[..]" (Eichenhofer 2015: 1) wird, zum anderen generell in der Literatur recht unterschiedlich bewertet wird, bis hin zum Befund eines „nicht nur […] konfliktträchtigen, sondern eindeutig untergeordnete[n] Verhältnis[ses] der sozialen gegenüber der makroökonomischen Politik" (bereits Lechevalier 2004: 241). Auch Boeckh/Huster/Benz (2011: 415) konstatieren:

> „Inzwischen stehen nicht mehr so sehr die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen über ihre Verbesserung (Artikel 151 AEUV) im Zentrum EU-europäischer Sozialpolitik, sondern die Kompatibilität der Sozialschutzsysteme mit der Wirtschafts-, Haushalts- und Beschäftigungspolitik der EU."

Leschke/Theodoropoulou/Watt (2015: 310) befinden zwar, die neuen haushaltspolitischen Instrumente seien in ihrer Gesamtheit dazu geeignet, "much needed policymaking coordination" zu gewährleisten, zementierten aber eine "longstanding but largely unjustified and unhealthy European obsession with fiscal deficits and public debt" bzw. ein "economic reading of social policy goals" (Bekker 2013: 16).

Neben solchen generellen Prioritätsbewertungen wird auch die faktische Wirksamkeit der einzelnen Instrumente kontrovers diskutiert. Schuknecht et al. (2011) bemängeln den weiterhin erheblichen Interpretationsspielraum in der Umsetzung des SWP, das Fehlen unabhängiger Aufsichtsbehörden auf nationaler und europäischer Ebene und die nicht überall angemessene Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit von Statistikbehörden. Holler/Reiss (2011) dagegen sehen grundsätzlich durchaus Fortschritte durch die vollzogene Verschärfung des SWP; auch sie halten aber Sanktionen weiterhin für unwahrscheinlich. Heinemann/Jopp (2012) führen dies in erster Linie darauf zurück, dass die intergouvernementalen Institutionen hinsichtlich der Durchsetzung des SWP nach wie vor dominieren.[19] Mit Blick auf das Europäische Semester und die damit verbundenen Länderspezifischen Empfehlungen sehen Verdun/Zeitlin (2018: 138) auch ohne einen formellen Souveränitätstransfer seitens der EU-Institutionen "a more visible and authoritative role than ever before in monitoring, scrutinizing and guiding national economic, fiscal and social policies, especially within the euro area." Während Zeitlin/Vanhercke (2018) im selben special issue "a partial but progressive 'socialization' of the 'European Semester' of policy co-ordination, in terms of increasing emphasis on social objectives in its priorities and key messages, including the Country-Specific Recommendations" konstatieren, sehen Maricut/Puetter (2018) trotz gewisser Verbesserungen eine anhaltende Asymmetrie zwischen ökonomischen und sozialen Zielen und Akteuren. Unter dem Strich bewerten Verdun/Zeitlin (2018: 144) das Europäische Semester dennoch als "a workable, if still imperfect framework for integrating EU social and economic policy co-ordination, without sacrificing the objectives of either process". Fraglich ist – neben diesen Überlegungen bzgl. der Balance ökonomischer und sozialer Zielsetzungen – auch die faktische Verbindlichkeit der Länderspezifischen Empfehlungen. Nach Untersuchungen der Economic Governance Support Unit des Europäischen Parlaments (Europäisches Parlament 2012) sind aufgrund von Umsetzungsdefiziten bspw. häufig Empfehlungen aufeinander folgender Jahre identisch. Nach heutigem Stand kann noch nicht abschließend bewertet werden, ob es sich dabei um eine Art langanhaltende Anfangsschwierigkeiten (so Andor 2012) oder um ein Dauerproblem im Sinne von non-compliance (dazu Börzel/Knoll 2012; Falkner et al. 2004) handelt – für Letzteres sprechen allerdings die Daten der genannten Support Unit (bspw. Europäisches Parlament 2015), nach denen nur 6% der Empfehlungen vollständig und ca. 45% teilweise umgesetzt wurden. Die Eurostaaten erreichen dabei eine Umsetzungsquote von

19 Auch hinsichtlich des Fiskalpakts fallen die Bewertungen ambivalent aus: Während Heinemann/Moessinger/Osterloh (2012) dessen Regelungen Potential attestieren, die Glaubwürdigkeit von Standards zu erhöhen; merken Callies/Schoenfleisch (2012: 483) skeptisch an, dass es zwar zu einer Straffung des Defizitverfahrens komme, dieses aber „von einem Automatismus […] weit entfernt" sei. Belke (2015: 304) hält den Fiskalpakt ebenfalls für überbewertet; er sei „kein[…] faktische[r] Schritt in Richtung einer Fiskal- oder politischen Union".

knapp 60%, die Nicht-Euro-Staaten dagegen nur knapp über 30%. Zu etwas anderen Werten gelangen Darvas and Leandro (2015), nach deren Einschätzung die jährliche Implementierungsrate im Zeitverlauf von 40 auf 29% gesunken ist, während die Kommission bei 2/3 der Empfehlungen zumindest gewisse Fortschritte konstatiert (vgl. Europäische Kommission 2017d und für weitere Verweise Verdun/Zeitlin 2018: 140).

Insgesamt erscheint eine seriöse Bewertung der Effektivität der Defizitbegrenzung mittels der Gesamtheit der neu etablierten bzw. modifizierten Haushaltsinstrumente schwierig und steht an dieser Stelle auch nicht im Mittelpunkt. Erst nach Ablauf einiger Konjunkturzyklen wird sich zeigen, inwieweit das vorhandene Instrumentarium zum einen diesem Anspruch genügen kann bzw. nachjustiert werden muss, und zum anderen, inwieweit es gelingt, haushalts- und sozialpolitische Zielsetzungen nicht als Gegensätze, sondern als sich wechselseitig beeinflussende und gleichermaßen zentrale handlungsleitende Motive zu integrieren. Die Fragen der inhaltlichen Bewertung der Empfehlungen – bzgl. der Prioritätensetzung – sowie einer unterstellten Dominanz haushaltspolitischer über genuin sozialpolitische Instrumente werden in den Fallstudien aufgegriffen, in den Abschnitten 8.1.2 und 8.4 weiter diskutiert und schließlich in Abschnitt 8.6.1 aus dem Blickwinkel einer zukünftigen Nachjustierung noch einmal herangezogen.

3.3.5 Europäischer Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds besteht bereits seit 1957 und unterstützt in erster Linie Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern durch Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die Förderung geographischer und beruflicher Mobilität sowie die Anpassung an Wandel in der Arbeitswelt (vgl. Falkner 2009: 5), wobei die Aufgaben schrittweise überarbeitet und der ESF in das weitere strukturpolitische Instrumentarium[20] der EG/EU eingegliedert wurde: "[the ESF] is not simply a matter of throwing money at problems… It implies rather a willingness to act at Community level to redress the disparities between regions and between different social groups" (Delors 1988).

Die von Kommission und Mitgliedsstaaten gemeinsam festgelegten Prioritäten liegen heute insbesondere auf der Anpassungsfähigkeit von

20 Gemeint sind hier in erster Linie der Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), die an dieser Stelle nicht weiter thematisiert werden, da ihre Zielsetzung keine genuin sozialpolitische ist, wenngleich Überschneidungen bestehen und bspw. Puetter (2009: 163) in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung „transregionaler Finanztransfers" besonders seit der Süderweiterung der 1980er Jahre verweist. Auch der seit 2007 bestehende und thematisch ohne Zweifel sozialpolitisch relevante Fonds zur Anpassung an die Globalisierung (EGF) wird aufgrund seines geringeren Umfangs (vgl. Falkner 2009: 6) an dieser Stelle nicht weiterverfolgt. Sein jährliches Budget beträgt max. 500 Mio. Euro (Schmidt/Schünemann 2013: 296).

Arbeitnehmern durch Qualifikationsmaßnahmen, auf der Erleichterung des Berufszugangs für Jugendliche und Arbeitssuchende und auf der Unterstützung benachteiligter Gruppen bei der Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Europäische Kommission 2015a). Das Gesamtziel kann im Einklang mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien mit dem Begriff der ‘employability‘ zusammengefasst werden (vgl. auch Falkner 2009: 5; Puetter 2009: 161). Spätestens seit Beginn der Planungsperiode 2007-2013 ist der ESF nicht zuletzt durch die Mittelvergabe an Projekte, die Ziele oder nationale Prioritäten der Europäischen Beschäftigungsstrategie verfolgen, faktisch eine wichtige Säule der integrierten Beschäftigungspolitik geworden (vgl. Zirra 2009: 155ff.; vgl. Europäische Kommission 2004). Zudem sind die entsprechenden Maßnahmen der Mitgliedsstaaten an der EU-2020-Strategie sowie den Nationalen Reformprogrammen und Länderspezifischen Empfehlungen auszurichten (vgl. Deutsche Bundesregierung 2017; Levarlet/Hrelja 2018: 9).

Die Mittelausstattung des ESF beträgt rund 10 Mrd. Euro pro Jahr; so wurden etwa für den Zeitraum 2007-2013 insgesamt ca. 75 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt (vgl. Puetter 2009: 161f). Dazu leisteten die jeweiligen Mitgliedsstaaten eine Kofinanzierung in Höhe von insgesamt ca. 37 Mr. Euro (vgl. Levarlet/Hrelja 2018: 9). Grundsätzlich gilt das Prinzip der Kofinanzierung, wobei der ESF-Anteil je nach relativem Wohlstand der Region zwischen 50 und 85, in Ausnahmefällen 95% der Gesamtkosten betragen kann (vgl. Europäische Kommission 2015a). Die Förderung fließt in zahlreiche Beschäftigungsprojekte unterschiedlicher Größe auf lokaler, regionaler und mitgliedsstaatlicher Ebene, wobei sich die Mitgliedsstaaten mit der Kommission auf Programme zur Verwendung der Fördermittel innerhalb eines jeweils siebenjährigen Programmzeitraums verständigen (vgl. Europäische Kommission 2015a). Auch Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen dürfen und sollen sich an Planung und Umsetzung beteiligen.

In der wissenschaftlichen Debatte um europäische Sozialpolitik ist der ESF merkwürdig absent. Angesichts des im Vergleich zu den mitgliedsstaatlichen Sozialhaushalten überschaubaren Gesamtbudgets mag das zwar nicht überraschen. So bemerken Boeckh/Huster/Benz (2011: 421), die EU könne „materiell insgesamt nur in sehr bescheidenem Maße kofinanzierend und selektiv […] sozialpolitisch und interregional umverteilend aktiv werden.“ Dennoch ist der ESF zugleich, wie Puetter (2009: 162) zu Recht bemerkt, das „aus Sicht der Betroffenen sichtbarste Finanzierungsinstrument der EU im Bereich der Struktur- und Sozialpolitik“ und erfüllt damit zumindest im Ansatz die Forderung nach einer stärker sichtbaren sozialen Dimension des Gemeinschaftsprojekts (ähnlich Interview 96). Schließlich hebt Falkner (2009: 6) hervor: “In sum, the EU’s social dimension is less regulatory than is often assumed. For 2006, the financial perspective heading for ‘structural operations’ claimed 31.6 per cent of the of EU’s general budget”. Unter dem Einfluss der Krise konstatieren Levarlet/Hrelja (2018: 9 bzw. 26) widerstreitende Konsequenzen für die ESF-

Förderung: Während es einerseits insbesondere für die am meisten betroffenen Mitgliedsstaaten schwieriger geworden sei, die erforderliche Kofinanzierung zu leisten, sei es insgesamt gelungen, mittels ESF-Mitteln zumindest einen Teil der auf nationaler Ebene entstandenen Finanzierungslücken für Beschäftigungsprojekte zu schließen.

Teil II: Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder?

Nachdem nun die Genese und Prinzipien europäischer Sozialpolitik nachvollzogen und zur Verfügung stehende sozialpolitische Instrumente bzw. Kanäle im europäischen Mehrebenensystem diskutiert worden sind, werden im Folgenden dem einleitend vorgestellten Analysemodell der Studie folgend Download-, Upload- und Interload-Prozesse anhand der ausgewählten Felder der Beschäftigungs-, Gesundheits-, Renten- und Familienpolitik identifiziert und zunächst in Einzelbetrachtung, anschließend vergleichend diskutiert. Dabei folgen die einzelnen Abschnitte stets dem Muster, dass zunächst ein Überblick über Entwicklung und Schwerpunkte des entsprechenden Handlungsfeldes auf europäischer Ebene erfolgt. Die anschließenden Abschnitte zu den Fallbeispielen beginnen mit einem Überblick über die Charakteristika und Reformen des jeweiligen nationalen Systems, bevor im zweiten Schritt die Down-, Up- und Interload-Dimension in dieser Reihenfolge systematisch untersucht werden:

- Ist ein Einfluss auf nationale Politiken im jeweiligen Feld erkennbar? In welchem Ausmaß?
- Welche Kanäle spielen dabei eine Rolle? In welchem Verhältnis stehen insbesondere die Offene Methode der Koordinierung und haushaltspolitische Instrumente? Inwieweit hat sich das Ausmaß der Europäisierung in der Krise gewandelt?
- Verfolgen die Mitgliedsstaaten dezidiert Upload-Ambitionen im jeweiligen Handlungsfeld? Falls ja, in welchen Fragen und mittels welcher Kanäle und Strategien?
- Findet daneben auch eine Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten ohne Beteiligung oder unter bewusstem Ausschluss der EU-Institutionen statt (Interload)? Falls ja, folgt diese stabilen Mustern unter den Mitgliedsstaaten? Welcher Stellenwert wird dieser Kooperationsform zugemessen und welche Kanäle werden dafür genutzt?

4 Beschäftigungspolitik

Das umfangreiche Feld der Beschäftigungspolitik, das die gesamte politische Steuerung von Angebot von und Nachfrage nach Arbeitskräften bzw. alle Maßnahmen umfasst, die „die Beschäftigungssituation beeinflussen und darauf gerichtet sind, die vollwertige Beschäftigung für alle Arbeitnehmer zu sichern" (Neubauer 2008: 62), kann an dieser Stelle nicht erschöpfend behandelt werden. Vielmehr steht die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne,[21] nämlich die „selektive – nach Gruppen, Sachbezügen, Raum und Zeit differenzierende – Politik der Arbeitsmarktförderung" (Schmidt 2000: 11) im Mittelpunkt. So werden zwar bspw. Maßnahmen zur Schaffung bzw. zum Erhalt von Arbeitsplätzen oder Aspekte der Lohnpolitik stellenweise angesprochen, wenn sie etwa in den Länderspezifischen Empfehlungen Erwähnung finden, der Fokus liegt aber einerseits auf dem Sozialschutz bei Arbeitslosigkeit, also im Wesentlichen den finanziellen Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit, und andererseits auf Instrumenten zur Beschäftigungsförderung im Sinne einer Aktivierung bisher nicht Erwerbstätiger (vgl. zu diesem engeren Verständnis bspw. Dallinger 2016: 87). Aktivierende Maßnahmen zielen „auf die quantitative und qualitative Steigerung bzw. Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und umfassen damit mehr als die Förderung individueller Beschäftigungsfähigkeit" (Dingeldey 2007: 824).

4.1 Entwicklung und Fokus europäischer Beschäftigungspolitik

Die Beschäftigungspolitik ist auf europäischer Ebene im Vergleich zu den drei anderen hier betrachteten Handlungsfeldern mit Abstand am frühesten vertreten gewesen, wenngleich auf zunächst niedrigem Niveau. Dies spiegelt sich auch in einer vergleichsweise breiten wissenschaftlichen Debatte über die Europäische Beschäftigungsstrategie und ihre Wirksamkeit. Stellvertretend seien etwa Goetschy 1999 und 2003, Schäfer 2002, De la Porte/Pochet 2004, Zeitlin/Pochet 2005, Fischer/Tholoniat 2006, Klammer/Leiber 2008, Stephan 2009, Zirra 2009, Van Vliet/Koster 2011 sowie Paetzold/Van Vliet 2014 genannt, wobei sich aus dieser Auflistung bereits eine Häufung in den frühen 2000er Jahren ablesen lässt. Die umfangreichen und durchaus kontroversen Bewertungen der EBS-Wirkung in der Literatur werden am Ende dieses Abschnitts sowie im Zuge der Diskussion der Länderfallstudien erneut

21 Schmidt (2000: 11) verweist an selber Stelle darauf, dass ein weiteres Verständnis von Arbeitsmarktpolitik zumeist synonym mit Beschäftigungspolitik verwendet werde.

aufgegriffen. Für die einzelnen Mitgliedsstaaten lassen sich exemplarisch anführen: für Deutschland Zohlnhöfer/Ostheim 2007, Büchs/Friedrich 2005, Schäfer 2002, Büchs/Hinrichs 2007, Fleckenstein 2008; für Großbritannien Walker/Wiseman 2003, Le Grand/Mossialos/Long 2007, Klammer/Leiber 2008, Geyer/Mackintosh 2005, für Schweden Köhler/Thorén/Ulmestig 2008, Anxo/Ericsson 2015, Ziehran 2008 und 2008a, für Italien Fana/Guarascio/Cirillo 2015, Graziano 2011, Gwiazda 2011, Lodovici/Semenza 2008, Sacchi/Vesan 2015, Sacchi 2014 und für Polen Sissenich 2007, Wóycicka/Grabowski 2007, Szylko-Skoczny 2009, Golinowska 2004, Maciejewska/Mrozowicki/Piasna 2016, Simieńska/Domaradzka 2008 und Palpant 2006. Mit den Auswirkungen der Krise auf nationale Beschäftigungspolitik befassen sich – ohne Europäisierungsperspektive – bspw. Chung/ Thewissen 2012 anhand der Fallbeispiele Deutschland, Großbritannien und Schweden, die Beiträge in dem Sammelband von Bieling/Buhr 2015 (für die Fallstudienländer mit Ausnahme Polens sind dies die Beiträge von Babić, Bader, Haug/Stoy und Hillebrand-Brem) und dezidiert unter dem Blickwinkel einer ‚Krisen-Europäisierung' mit Blick auf Italien Ladi/Graziano 2014 und Sacchi 2014.

Bereits im EWG-Vertrag von 1957 wurde das Ziel festgeschrieben, „die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern" (Art. 3 lit. i EWG-Vertrag von 1957). 1960 wurde zu diesem Zweck basierend auf Art. 123ff. der Europäische Sozialfonds eingerichtet, zunächst als Erstattungskasse für bereits durchgeführte Programme der Mitgliedstaaten (s. Kapitel 3.3.5). Während in den 1960er Jahren vor allem aufgrund grenzüberschreitender Beschäftigung notwendige Regelungen zur Portabilität sozialer Leistungen im Mittelpunkt standen, waren es in den 1970er Jahren Fragen der Rechte am Arbeitsplatz, der Gleichberechtigung (bspw. in Form der Equal Pay Directive zur Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer und des daran anknüpfenden EuGH-Urteils im Fall Defrenne (Europäischer Gerichtshof 1971; vgl. Anderson 2015a: 93f.) sowie der Qualität der Arbeit. Zudem wurde bereits 1970 ein ‚Ständiger Ausschuss für Beschäftigungsfragen der Europäischen Gemeinschaften' etabliert, zusammengesetzt aus Vertretern der nationalen Arbeitsministerien, der nationalen Organisationen der Sozialpartner und der Kommission. Dieser konnte aber aufgrund der großen Anzahl der Teilnehmer – in Abwesenheit europäischer Dachverbände – und der verbreiteten Wahrnehmung von Beschäftigung als nationale Angelegenheit ebenso wenig Erfolge vorweisen wie die auf Iniatitive des 1973 gegründeten Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) einberufenen ‚Dreiseitigen Europäischen Beschäftigungskonferenzen' (vgl. Goetschy 1999: 118) zwischen Ende 1975 und 1978, die auf erheblichen Widerstand seitens des Arbeitgeber-Dachverbands UNICE (heute: BusinessEurope) stießen.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte erfuhr die Beschäftigungspolitik eine erneute Belebung, nicht zuletzt auf dem Wege des Sozialen Dialogs. Ende

der über weite Strecken von Stillstand geprägten 1980er Jahre konnte die Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer unterzeichnet werden (vgl. Zirra 2009: 154), und von der Verwirklichung des Binnenmarktes erwartete man positive Beschäftigungseffekte. Allerdings bestand weiterhin keine eigene Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft für die Beschäftigungspolitik, und angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in zahlreichen Mitgliedsstaaten wurde es zum Problem, dass diese durch die EG faktisch nicht bearbeitet wurde: „Der Integrationsprozess geriet [Anfang der 1990er Jahre] auch deshalb in die Krise, weil eines der innenpolitischen Kernthemen, die hohe Arbeitslosigkeit, in ihm keine Rolle zu spielen schien.“ (Schäfer 2002: 26) Dementsprechend kam es in diesem Zeitraum zu einem beginnenden Austausch über nationale Arbeitsmarktpolitiken (vgl. Goetschy 1999). Ein hohes Beschäftigungsniveau wurde zwar mit Maastricht zu einer der wichtigsten Aufgaben der Union erklärt (Artikel 2 EUV-Maastricht), etwas konkreter wurden entsprechende Maßnahmen aber erst mit dem Weißbuch ‚Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung‘ (Europäische Kommission 1993) benannt, das als Initialzündung europäischer Beschäftigungspolitik gelten kann (vgl. Stephan 2009: 131; Zirra 2009: 160; Goetschy 1999: 120f.). Dieses griff vor allem angebotsseitige Maßnahmen etwa bezüglich der Flexibilität der Arbeitnehmer oder der Verbesserung der Berufsausbildungssysteme auf, die weitgehend unverbunden neben Vorschlägen zur Nachfrageseite wie öffentlichen Investitionsprogrammen – auch als legitimationsfördernder Ausgleich zur WWU – standen (vgl. Stephan 2009: 131f.). Außerdem sollte eine doppelte Subsidiarität gelten: private Beschäftigung vor öffentlicher, nationale Maßnahmen vor europäischen. Es blieb also vorerst bei einer reinen Koordinierung, die keine kohärente Gemeinschaftspolitik ermöglichte oder gar eine Harmonisierung angestrebt hätte.

Allerdings öffnete sich mit dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens im Jahr 1995 ein ‘window of opportunity‘ in dem Sinne, dass die Befürworter einer stärkeren beschäftigungspolitischen Rolle der Europäischen Union deutlich gestärkt wurden (vgl. Zirra 2009: 161), auch aufgrund der Befürchtung, andernfalls potentielle negative Effekte der Währungsunion auf nationale und europäische Arbeitsmärkte und umgekehrt nicht mehr ausbalancieren zu können (vgl. Anderson 2015a: 113; Geyer/Mackintosh 2005: 72). In der Folge des Europäischen Rates von Essen 1994 nahm eine aktive Beschäftigungsstrategie allmählich Gestalt an, die u. a. eine Verstärkung von Aktivierungsmaßnahmen, flexiblere Arbeitsmärkte, Investitionen in Aus- und Fortbildung, die Verringerung von Lohnnebenkosten und spezifische Maßnahmen für Zielgruppen wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Frauen umfasste (vgl. Zirra 2009: 160; Anderson 2015a: 113). Damit wurde bereits vor Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam der bis heute fortgesetzte Leitlinien-Prozess eingeleitet (vgl. Stephan 2009: 133), der auch an schon seit den 1960er Jahren feststellbare Aktivitäten der OECD anknüpfte (vgl. Interview 58). 1996 wurde

der ‚Ausschuss für Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik' zu dessen Bewältigung gegründet, in dem je zwei Vertreter pro Mitgliedsstaat vertreten sind, die „in ihrem Land an der Ausarbeitung und Durchführung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik mitwirken" (Europäische Kommission 1996: Artikel 2 Abs. 1). 1997 wurde dieses Gremium in Beschäftigungsausschuss (EMCO) umbenannt, der heute „das zentrale Forum für die beschäftigungspolitischen Aushandlungsprozesse in der EU" (Zirra 2009: 161) ist.

Mit der Kommissionsinitiative ‚Für Beschäftigung in Europa: ein Vertrauenspakt' (Europäische Kommission 1996a), die vor allem von Schweden und Frankreich unterstützt wurde, und dem Europäischen Rat von Dublin Ende 1996, der in die ‚Dubliner Erklärung zu Beschäftigung: Die beschäftigungspolitische Herausforderung' (Europäischer Rat 1996) mündete, wurde die oberste Priorität des Beschäftigungsziels weiter untermauert und unter irischer Präsidentschaft schließlich die Grundlagen des Beschäftigungstitels im Amsterdamer Vertrag erarbeitet (vgl. Arnold 2002; Zirra 2009: 161). Auf dem ‚Beschäftigungsgipfel' im November 1997 in Luxemburg wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) „[i]n Vorwegnahme des Vertrags von Amsterdam" (ebd.: 162) beschlossen, die ein einheitliches System zur Beobachtung der Beschäftigungspolitik und -entwicklung in den Mitgliedsstaaten vorsah (Europäischer Rat 1997; vgl. Puetter 2009: 90f.). Infolge des Wahlsiegs der Sozialisten in Frankreich und von New Labour in Großbritannien sowie der Unterstützung der Neumitglieder für einen Beschäftigungstitel im Vertrag von Amsterdam sah sich die deutsche Bundesregierung in ihrem Widerstand gegen eine solche Vertragsverankerung zunehmend isoliert (vgl. Fischer/Tholoniat 2006; Goetschy 1999: 124) und akzeptierte diese schließlich im Rahmen einer Paketlösung im Gegenzug für den ihrer Präferenz entsprechenden Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. Zirra 2009: 162; De la Porte/Pochet 2005, Rhodes 2005: 292f). Mit dem neuen Beschäftigungskapitel wurde die EBS rechtlich kodifiziert und wird – wie oben bereits angesprochen – vom Beschäftigungsausschuss umgesetzt (vgl. Vandenbroucke 2014: 74). Durch die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch, so die mit der EBS verbundene Erwartung, sollten in der EU mehr und bessere Arbeitsplätze entstehen (vgl. Schmid 2008). Mit dem Europäischen Rat von Köln 1999 wurden der Luxemburg-Prozess (Abstimmung der nationalen Arbeitsmarktpolitiken mittels des Leitlinienverfahrens), der Cardiff-Prozess (jährliche Berichte der Mitgliedsstaaten über Strukturreformen bei Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten) sowie der Köln-Prozess (makroökonomischer Dialog von Vertretern der Sozialpartner, der EZB und der Mitgliedstaaten zur Koordinierung der Lohnpolitik der Gewerkschaften sowie des Zusammenspiels mit der Geldpolitik der EZB; vgl. Schäfer 2002: 23f.) zum umfassenden ‚Europäischen Beschäftigungspakt' zusammengefügt (vgl. ebd.).

Unter der Führung sozialdemokratischer Regierungschefs wurde mit dem Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 der gleichnamige Prozess

initiiert, der eine stärkere sozialpolitische Flankierung (vgl. Interview 23) und eine über die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit hinausgehende Zielsetzung – in Richtung von Chancen und Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt – mit sich brachte (vgl. Anderson 2015a: 70). Die Europäische Union sollte mittels einer koordinierten Sozial-, Wirtschafts-, Innovations- und Beschäftigungspolitik „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt [werden], der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000). Im Zuge dessen wurden nicht nur die Beschäftigungspolitischen Leitlinien in den Lissabon-Prozess integriert, sondern auch die Offene Methode der Koordinierung (vgl. Kap. 3.3.3; vgl. zum Ablauf konkret mit Blick auf die EBS Goetschy 2003: 64f.) als sozialpolitisches Instrument installiert.

Tab. 8: Säulen der EBS 1998-2002

Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit **Maßnahmen für Jugendliche und Langzeitarbeitslose** **Übergang von passiven zu stärker aktiven Maßnahmen** **Modernisierung öffentlicher Arbeitsverwaltung**	Entwicklung des Unternehmergeistes	Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern an industriellen Wandel	Chancengleichheit von Männern und Frauen

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Rat der EU 1999, 1998; Klammer/Leiber 2008: 97, eigene Hervorhebung

Allerdings kam es bereits kurz darauf zu einer ersten Revision der Lissabon-Strategie: Die europäische Taskforce ‚Beschäftigung‘ unter Vorsitz des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok sollte eine unabhängige Prüfung der beschäftigungspolitischen Herausforderungen und der nötigen Reformmaßnamen vornehmen (vgl. Europäischer Rat 2003: Art. 44). In ihrem Abschlussbericht ‘Jobs, Jobs, Jobs‘ forderte sie in erster Linie eine höhere Flexibilität des Arbeitsmarktes, verstärkte Investitionen in Humankapital und eine effektivere Durchführung von Reformen in den Mitgliedstaaten (vgl. Taskforce Beschäftigung 2003). Seit 2003 werden die zuvor jährlich formulierten – jedoch meist inhaltlich nicht gravierend veränderten – Leitlinien nur noch alle drei Jahre festgelegt (vgl. Klammer/Leiber 2008: 96), erstmalig für 2005-2008 (vgl. Anderson 2015a: 117).

Tab. 9: Übergreifende Ziele der EBS ab 2003

Vollbeschäftigung	Steigerung der Arbeitsplatzqualität	Sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung
70 % Gesamtbeschäftigungsquote Mindestquote von 60 % für die Frauenbeschäftigung und von 50 % für die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte (55-64 Jahre) zusätzliche nationale Beschäftigungsquotenziele		

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Rat der EU 2005a, 2007; Klammer/Leiber 2008: 98; Anderson 2015a: 117

2004 folgte die ‚Hochrangige Sachverständigengruppe' – erneut unter der Leitung von Wim Kok –, die Vorschläge für eine Reform der Lissabon-Strategie erarbeiten sollte (vgl. Europäischer Rat 2004: Art. 48), die einer umfassenden Revision gleichkamen (vgl. Hochrangige Sachverständigengruppe 2004). So sollten die beschäftigungspolitischen und die makroökonomischen Leitlinienprozesse stärker verzahnt werden und damit die EBS stärker in die 'economic governance' eingebunden werden (vgl. Stephan 2009: 140; Anderson 2015a: 117). Dies barg jedoch aus Sicht der ‚Beschäftigungspolitiker' das Risiko, dass die GD Beschäftigung und die EBS „unter einer engeren Koordination mit zwei der ‚mächtigsten' Generaldirektionen [gemeint sind Wirtschaft/Finanzen sowie Unternehmen/Industrie] leiden könnte[n]." (Zirra 2009: 201) Ohnehin bestanden bereits zuvor Bedenken bezüglich einer „Indienstnahme der Sozialpolitik für die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit" (Schäfer 2002: 15). Da mit dem beschäftigungspolitischen Vertragstitel aber anders als bei der OMK eine explizite Rechtsgrundlage bestand, gelang es in schwierigen Verhandlungen, die Beibehaltung der EBS in weitgehend unveränderter Form durchzusetzen, wobei sie nun eine von drei Säulen des Gesamtprozesses darstellte (vgl. Zirra 2009: 201ff.).

Neben einer engeren Abstimmung mit den ökonomischen Koordinationsprozessen durch die Zusammenführung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik zu den Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung ging mit der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie insbesondere ab 2005 auch eine Hinwendung zum Flexicurity-Paradigma einher (vgl. Europäische Kommission 2007; Interview 58; Puetter 2009: 166f.; Zirra 2009: 18 und 193; Wilthagen 2005; Wilthagen/Tros 2004). Flexicurity wird dabei verstanden als Kompromiss aus (Einkommens-)Sicherheit und Arbeitsmarktflexibilität:

> "A policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand." (ebd.: 169)

Ende 2007 beschloss der Rat auf Initiative der Kommission dann auch ‚Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz‘ (Europäische Kommission 2007; Rat der EU 2007), die nach Einschätzung von Zirra (2009: 186) die bis zu diesem Zeitpunkt bereits durchgeführten beschäftigungspolitischen Maßnahmen „nachträglich zu einem kohärenten, genuin europäischen Handlungskonzept“ (ebd.) zusammenführen. Während die Lissabon-Strategie an ihren “patently unrealistic targets centred on the year 2010” (Ingham et al. 2005: 475) litt und letztlich “chronic failure“ (Barnard/de Baere 2014: 13) lieferte, blieb die EBS in der Anfang 2010 als ihr Nachfolger beschlossenen neuen Strategie ‚Europa 2020‘ ein zentrales Instrument (vgl. Europäische Kommission 2010a; Rat der EU 2010b; Boeckh/Huster/Benz 2011: 244). Eine insgesamt höhere Beschäftigung und insbesondere eine verstärkte Partizipation von Frauen sowie Jüngeren und Älteren auf dem Arbeitsmarkt unter dem Leitbild der ‘active society‘ (Dallinger 2016: 73) bleibt dabei unverändert auf der Agenda. So soll als ein Kernziel die Beschäftigungsquote für Männer und Frauen zwischen 20 und 64 Jahren bis zum Jahr 2020 auf 75% gesteigert werden (vgl. Rat der EU 2010b), wobei die Mitgliedsstaaten selbstständig über ihre Strategien zur Umsetzung entscheiden, im Rahmen der EBS aber Empfehlungen der europäischen Institutionen und Anregungen aus anderen Mitgliedsstaaten erhalten. Weiterhin wurde im Rahmen der Strategie EU-2020 ein ‘employment scoreboard‘ eingeführt, das das Monitoring von Zusammenhängen zwischen Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie der WWU verbessern soll (vgl. Anderson 2015a: 120; exemplarisch Europäische Kommission/Rat der EU 2017: 20, Tab. 19 in Kap. 8.4).

Seit 2010 ist die Koordinierung der Europäischen Beschäftigungspolitik Teil des Europäischen Semesters (vgl. Anderson 2015a: 119; Abschnitt 3.3.4). Da im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise die Arbeitslosigkeit in der EU – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – stark anstieg und vielfach auch auf hohem Niveau verharrte, schlug die Kommission Anfang 2012 in einem ‚Beschäftigungspaket‘ (Europäische Kommission 2012b) außerdem diverse Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor, u. a. durch eine Senkung von Lohnnebenkosten, Einstellungszuschüsse oder die Förderung von Unternehmensgründungen. Ergänzt wurde dieses Ende desselben Jahres durch ein Jugendbeschäftigungspaket (Europäische Kommission 2012c). Vor dem Hintergrund zum Teil extrem hoher Jugendarbeitslosigkeit und der Erkenntnis, dass diese “more responsive to the business cycle in general“ (Europäische Kommission 2013f: 2) zu sein schien, unterbreitete die Kommission darin Vorschläge bspw. zur Einführung einer ‚Jugendgarantie‘ (Angebot eines Arbeits-, Ausbildungs-, Praktikums- oder Weiterbildungsplatzes innerhalb von vier Monaten), zur Schaffung eines Qualitätsrahmens für Praktika und zur Verbesserung der Qualität und Quantität von Ausbildungsplätzen sowie der Mobilität junger Menschen. Diese 2013 vom Rat beschlossene Jugendgarantie (vgl. auch Anderson 2015a: 120) setzt einen Rahmen für ab 2014

vorzulegende Umsetzungspläne der Mitgliedsstaaten. In ihrem Evaluationsbericht nach dreijähriger Laufzeit verweist die EU-Kommission (2016d) auf 14 Millionen Teilnehmer an Jugendgarantie-Programmen, 1,4 Millionen arbeitslose Jugendliche weniger und eine durchschnittliche Senkung der Arbeitslosen- und NEET-Quoten in dieser Altersgruppe. Sie konstatiert aber auch ein noch immer „untragbar hohe[s] Niveau" der Jugendarbeitslosigkeit (ebd.: 3) und verweist auf ergänzende Maßnahmen wie die 'Youth Employment Initiative' (Europäische Kommission 2013b), die verstärkt gezielt Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 25% in den Blick nimmt. Nicht nur aufgrund ihrer Verankerung auf hoher politischer Ebene, sondern auch durch „finanzielle Anreize [aus ESF-Mitteln] als sonst selten verfügbares Plus" (Interview 55) wird die Jugendgarantie als „Positivbeispiel" (Interview 55) angeführt. Beschäftigungspolitik und namentlich die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit war damit eine der zentralen Prioritäten der seit 2014 im Amt befindlichen Kommission, deren Prioritätenliste das Thema Arbeitsplätze an erster Stelle im Titel anführt (‚Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel'; Juncker 2014), und ‚Beschäftigung, Wachstum und Investitionen' wurde als eines der durch je eine/n Vizepräsidenten/-in vertretenen übergeordneten Themenfelder innerhalb der Kommissionsorganisation verankert.

Abschließend sollen vor dem Einstieg in die Fallstudien die rechtlichen Grundlagen und die institutionelle Verortung der europäischen Beschäftigungspolitik mit Stand Lissabon kurz zusammengefasst werden. Grundlegend weist Art. 5 Abs 2. AEUV der Union für die Beschäftigungspolitik eine koordinierende Funktion, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien zu; die Umsetzung in konkrete Maßnahmen und Gesetze bleibt damit den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Art. 9 AEUV stellt eine beschäftigungspolitische Querschnittsklausel dar, nach der auch bei Aktivitäten in anderen Politikfeldern grundsätzlich „den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus" Rechnung zu tragen ist. Das eigentliche Beschäftigungskapitel bildet der Titel IX mit den Artikeln 145 bis 150 AEUV. Deren Inhalte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Art. 145: Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie, besondere Berücksichtigung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte an wirtschaftlichen Wandel
- Art. 146: Beitrag der Mitgliedsstaaten zum als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse verstandenen Ziel der Beschäftigungsförderung im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, Abstimmung untereinander unter Berücksichtigung der innerstaatlich verankerten Einbindung der Sozialpartner
- Art. 147: Förderung der Zusammenarbeit, Unterstützung und ggf. Ergänzung mitgliedsstaatlicher Maßnahmen

- Art. 148: jährliche Prüfung der Beschäftigungslage durch den Europäischen Rat auf Grundlage eines gemeinsamen Jahresberichts von Rat und Kommission, mündend in Schlussfolgerungen (Abs. 1), auf deren Grundlage der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung von EP, WSA, AdR und EMCO mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien festlegt, die die Mitgliedsstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen (Abs. 2). Die Mitgliedsstaaten übermitteln ihrerseits jährlich Berichte über die Durchführung ihrer Beschäftigungspolitik (Abs. 3), die durch den Rat geprüft werden und ggf. auf Empfehlung der Kommission in Empfehlungen münden (Abs. 4). Auf Grundlage dieser Prüfung erstellen Rat und Kommission ihren o. g. gemeinsamen Jahresbericht (Abs. 5). (Dies entspricht dem seit 2000 so bezeichneten OMK-Verfahren.)
- Art. 149: Rat und EP können im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit, zum Informationsaustausch etc. beschließen; dies impliziert jedoch keinerlei Harmonisierung
- Art. 150: Einsetzung eines Beschäftigungsausschusses mit beratender Funktion durch den Rat mit einfacher Mehrheit.

Der Rat ist damit der zentrale Akteur innerhalb der Europäischen Beschäftigungsstrategie, wenngleich “most of the actual work […] is done by […] national civil servants and Commission officials, whose decisions are rarely overturned or even discussed in the Council” (Zeitlin 2005a: 11). Dies betrifft vor allem das EMCO, in dem nicht nur die Leitlinien und Indikatoren (formal mit qualifizierter Mehrheit, informell möglichst im Konsens, vgl. Zirra 2009: 166) abgestimmt werden, sondern auch die Diskussion der Nationalen Reformprogramme und der Empfehlungen erfolgt. Zudem kann das EMCO selbstständige Stellungnahmen verfassen und ist mit anderen OMK-relevanten Ausschüssen, z. B. EPC und SPC, vernetzt (vgl. ebd.: 165f.). EMCO-intern bestehen mit der Ad-hoc-Gruppe und der Arbeitsgruppe Indikatoren zwei Arbeitsgruppen, wobei die erstgenannte sich mit allen allgemeinen beschäftigungspolitischen Fragen beschäftigt und die Sitzungen des EMCO vorbereitet und in der Regel durch die jeweiligen Leiter der nationalen Delegationen im EMCO, einen hochrangigen Vertreter der GD Beschäftigung sowie den Vorsitzenden des EMCO-Sekretariats gebildet wird. In der zweitgenannten Gruppe dagegen finden Debatten über die Messung und Vergleichbarkeit nationaler Arbeitsmarktstatistiken und über geeignete Indikatoren für die EBS unter nationalen Statistikexperten statt (vgl. ebd.: 165ff.). Da nach der Erweiterung 2004 das EMCO-Plenum als zu groß wahrgenommen wurde, hat sich ein erheblicher Teil der Arbeit des EMCO faktisch in die Arbeitsgruppen verlagert (vgl. ebd.). Zudem macht spätestens mit Inkrafttreten der EU-2020-Strategie das EPC stärkeren Einfluss geltend, das „sein Mandat breit auslegt“ und darüber auch gelegentlich mit EMCO und SPC in Konflikt gerate (Interview 55). Zudem habe sich die Rolle der Ausschüsse insgesamt stärker in Richtung politischer

Entscheidungen entwickelt, während der quasi-wissenschaftliche Austausch nicht mehr vergleichbar im Vordergrund stehe (Interview 55).

Ein im Folgenden nicht weiter thematisierter Aspekt ist die Rolle der Sozialpartner innerhalb der Europäischen Beschäftigungsstrategie (s. auch 8.3 offene Forschungsfragen). Da sowohl die Sozialpartner als auch das EP nur schwach am Verfahren beteiligt sind, erscheint dieses Vorgehen gerechtfertigt, dennoch sei kurz darauf hingewiesen, dass die Leitlinien Bereiche berühren, die „insbesondere in den kontinental- und südeuropäischen Ländern […] zum Teil oder ausschließlich in der Kompetenz der Sozialpartner" liegen (Zirra 2009: 64). Während einige Autoren daher ein Konfliktpotential hinsichtlich beschäftigungspolitischer Autonomie, gering ausgeprägter Partizipationsmöglichkeiten (vgl. bspw. Gold/Cressey/Léonard 2007) oder der Dominanz von "bureaucratic, highly professionalized, not democratically legitimized and politically barely controllable decision-making committees" (Heidenreich/Bischoff 2008: 502) sehen, verweisen andere auf eine durchaus enge Einbindung der Sozialpartner bspw. in die Erstellung von Kommissionsentwürfen (vgl. Watt 2004: 134; Interview 50a). So können die Sozialpartner im Rahmen eines ‚weichen' Konsultationsverfahrens ihren Standpunkt darlegen; diese Stellungnahme ist allerdings für den EMCO nicht verbindlich (vgl. Zirra 2009: 176).

Trotz des deutlich erkennbaren Bedeutungszuwachses beschäftigungspolitischer Ziele auf europäischer Ebene angesichts deren Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit ebenso wie für genuin sozialpolitische Ziele wie die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut ist die Formulierung rechtlich verbindlicher Zielsetzungen bisher ebenso wenig vollzogen worden wie eine gemeinsame Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen (vgl. Puetter 2009: 168). Dementsprechend bleiben die wissenschaftlichen und politischen Bewertungen der EBS ambivalent (vgl. Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 327). So sehen Kommentatoren zwar Erfolge der EBS „in prozeduraler Hinsicht […] Der substanzielle Erfolg der Strategie ist jedoch begrenzt." (Stephan 2009: 123f.) Zwar wurden die anfangs recht „allgemein und unbestimmt formuliert[en]" sowie teilweise unverbunden nebeneinander stehenden (vgl. Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 329) Empfehlungen im Zeitverlauf konkreter und insgesamt eine „kohärentere wirtschafts- und beschäftigungspolitische Gesamtstrategie erkennbar" (ebd.: 330). Zudem erscheint – parallel zur OMK als Methode insgesamt – die EBS als Chance zur Überwindung von Nicht-Handeln und zur Einleitung von Lernprozessen (vgl. Anderson 2015a: 120; Hartlapp 2009). Eventuellen Harmonisierungsambitionen sind aber nach geltender Vertragslage ebenso enge rechtliche Grenzen gesetzt wie durch die historisch bedingten und institutionell verankerten nationalen Beschäftigungsordnungen und beschäftigungspolitischen Ausgangslagen faktische Grenzen für wechselseitige Lernprozesse entstehen (vgl. Zirra 2009: 19; Stephan 2009: 150; Hartlapp 2009: 11). Dementsprechend bleibt der Vergemeinschaftungsgrad gering, und es wird „zwar eine Berichtspflicht, jedoch keine Umsetzungs-

pflicht" (Stephan 2009: 125) für die Mitgliedsstaaten begründet, die keine Sanktionen fürchten müssen und überdies über den Rat relativ weitgehend die Kontrolle über die Formulierung der Empfehlungen behalten (vgl. Anderson 2015a: 116f.; Barnard 2012: 94). Einer Studie von Copeland/ter Haar (2013) zufolge war die Effektivität der EBS zumindest im Zeitraum 2005-2009 in den von ihnen betrachteten zehn Mitgliedsstaaten gering bzw. nur dort zu beobachten, wo Empfehlungen sich mit ohnehin geplanten nationalen Maßnahmen deckten. Dennoch wird im Folgenden eine Beeinflussung nationaler Beschäftigungspolitik zunächst hypothetisch unterstellt und anhand des EBS-Verfahrens sowie seit 2010 als integraler Bestandteil des Europäischen Semesters (vgl. Anderson 2015a: 119) an den fünf ausgewählten Mitgliedsstaaten untersucht.

4.2 Deutschland

Arbeitsvermittlung, die Verbesserung von Beschäftigungschancen und Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit fallen – neben weiteren Aufgaben – in Deutschland in den Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur (früher: Bundesanstalt) für Arbeit (vgl. BMAS 2015: 27). Deren Verwaltungsrat ist drittelparitätisch besetzt mit Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012). Die hier vorrangig betrachteten Transferleistungen untergliedern sich gegenwärtig in Arbeitslosengeld I und II sowie ein sog. Sozialgeld für nicht Erwerbsfähige; es besteht also ein „zweistufiges System" (Neumann 2004b: 139) aus Versicherungsleistungen einerseits und Sozialtransfers andererseits. Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung (AV) ist als obligatorisches beitragsfinanziertes System für Arbeitnehmer ausgestaltet. Die Beiträge zur AV betragen 3,0% bis zu einer Bemessungsgrenze von 72.600 (West) bzw. 62.400 € (Ost), wobei je 1,5% auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber entfallen und der Bund ggf. anfallende Defizite deckt (vgl. BMAS 2016).[22] Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld sind Beschäftigungslosigkeit, das Erfüllen der Anwartschaftszeit (zwölf Monate versicherungspflichtige Beschäftigung in den vergangenen zwei Jahren; darunter bestehen Sonderregelungen), ein aktives Bemühen um einen neuen Arbeitsplatz, Verfügbarkeit für Vermittlungsbemühungen, eine persönliche Meldung bei der Agentur für Arbeit drei Monate im Voraus und die Bereitschaft und Fähigkeit – mit wenigen Ausnahmen –, jede zumutbare versicherungspflichtige Beschäftigung anzunehmen bzw. an Eingliederungsmaßnahmen teilzunehmen (vgl. ebd.; BMAS 2015: 41; Boeckh/Huster/Benz 2011:

22 Außerhalb des Untersuchungszeitraums der vorliegenden Studie erfolgte zum 1.1.2019 eine Senkung auf 2,5%.

234). Die Dauer der Leistungsgewährung richtet sich nach der Dauer des vorherigen Beschäftigungsverhältnisses und einer Alterskomponente (längere Bezugszeiten ab 50 Jahren). Bei einer vorherigen Beschäftigung von 24-monatiger Dauer beträgt die Bezugsdauer zwölf Monate; die Leistungshöhe beträgt 67% des vorherigen (pauschalierten) Nettolohns bis zur Leistungsbemessungsgrenze für Arbeitslose mit Kindern, 60% bei Kinderlosen (vgl. BMAS 2015: 42). Neben dem Arbeitslosengeld I existieren weitere Leistungen wie Kurzarbeiter- und Saison-Kurzarbeitergeld für besondere Situationen (Arbeitsausfall, im zweiten Fall wetterbedingter Ausfall) (vgl. ebd.: 42ff.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 235).

Nach Auslaufen der Entgeltersatzleistungen des ALG I, bei nicht ausreichender Höhe der Ersatzleistungen oder nicht bedarfsdeckendem Einkommen aus Erwerbstätigkeit können alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ALG II und nicht Erwerbsfähige Sozialgeld bzw. -hilfe[23] beziehen (vgl. BMAS 2015: 51ff.). Für ALG II (‚Hartz IV‘) bestehen keine Anwartschaftszeiten; Bedingungen sind jedoch die Erwerbsfähigkeit (im Umfang von mindestens drei Stunden täglich), die Hilfsbedürftigkeit und das aktive Bemühen um deren Beendigung (BMAS 2016). Dementsprechend erfolgt eine Bedürftigkeitsprüfung, bei der Einkommen und Vermögen der Bedarfsgemeinschaft (des Haushalts) mit einigen Ausnahmen angerechnet werden (vgl. ebd.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 236). Die Leistungshöhe orientiert sich am konkreten Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 20 SGB II), wobei neben dem sog. Regelbedarf[24] (2016: 404 € pro Monat für Alleinstehende, 360 € für Partner, für Kinder und Jugendliche nach Alter gestuft zwischen 234 und 320 €; BMAS 2017) auch Kosten für Unterkunft und Heizung in ‚angemessener‘ Höhe übernommen werden (beim Sozialgeld ebenfalls). Weiterhin werden seit 2011 im Zuge des ‚Bildungspakets‘ Kosten für Schul- und Kitaausflüge, Schülerbeförderung, Lernförderung und soziale Teilhabe bspw. am Vereinsleben teilweise übernommen bzw. bezuschusst (vgl. BMAS 2015: 56). Außerdem können Zulagen bspw. für Schwangere und Alleinerziehende, bei Behinderung oder in Härtefällen sowie Einstiegsgeld zur Aufnahme einer versicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit beantragt werden (vgl. ebd.: 56f.). Die Leistungen werden grundsätzlich für sechs Monate bewilligt, danach muss der Anspruch erneut nachgewiesen werden (vgl. BMAS 2016).

Für Arbeitssuchende in Grundsicherung gilt der Grundsatz „fördern und fordern“ (BMAS 2015: 52). Dazu werden u. a.

23 Nicht erwerbsfähige Leistungsbedürftige – darunter auch Kinder – erhalten Sozialgeld, wenn in ihrer Bedarfsgemeinschaft mindestens ein erwerbsfähiger Hilfsbedürftiger lebt. Dagegen wird Sozialhilfe gewährt, wenn der Hilfsbedürftige weder selbst erwerbsfähig ist noch in einer Bedarfsgemeinschaft mit Erwerbsfähigen lebt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016).

24 Dieser wird jeweils zu Jahresbeginn auf Grundlage eines Mischindex angepasst (vgl. BMAS 2016).

- Beratungs-, Vermittlungs-, Weiterbildungs- und Integrationsleistungen angeboten,
- dabei insbesondere Maßnahmen für Unter-25-Jährige zur Vermittlung in Ausbildung, Arbeit oder Qualifizierung ergriffen,
- Arbeitgeber unterstützt, die Erwerbslose einstellen,
- dem Arbeitslosen bestimmte Pflichten auferlegt (Verfügbarkeit für das örtliche Jobcenter, Unterzeichnung einer Eingliederungsvereinbarung, Annahme jeder zumutbaren Arbeit (unter Androhung von Kürzungen oder Wegfall von Transferleistungen) (vgl. BMAS 2015: 52ff.).

Das Feld der Beschäftigungspolitik ist in Deutschland seit den 1970er Jahren durch verschiedene Reformbemühungen angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit geprägt. Während man zunächst auf Anreize – in Form steuerlicher Regelungen und Transferleistungen – für das Fernbleiben vom Arbeitsmarkt für Frauen sowie auf das Instrument der Frühverrentung setzte, wurden in den 1980er Jahren angesichts hoher Langzeitarbeitslosigkeit einerseits die Leistungen der Arbeitslosenversicherung insgesamt gestärkt bzw. verlängert, andererseits Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen ausgebaut (vgl. Zirra 2009: 213ff.). In den 1990er Jahren wurde die Finanzierungskrise immer offensichtlicher – und zugleich die hohen Lohnnebenkosten vermehrt als Beschäftigungsnachteil betrachtet (vgl. ebd.: 33; Scharpf 2000 und 2000a; Hinrichs 2010: 46). In der Folge wurden 1997 die Anspruchsberechtigungen für die AV verschärft und die Arbeitslosenhilfe reduziert, was allerdings zu einem vermehrten Bezug von Sozialhilfe und einer verschärften Segmentierung in gut gesicherte ‚Insider' und zunehmend marginalisierte ‚Outsider' (Zirra 2009: 216) führte (vgl. auch Eichhorst/Grienberger-Zingerle/Konle-Seidel 2008: 20). Neben den hohen Lohnnebenkosten gerade auch für Geringverdiener werden eine mangelnde Förderung von Frauenerwerbstätigkeit sowie ein ausgeprägter Kündigungsschutz für die nicht zufriedenstellende Beschäftigungslage zu diesem Zeitpunkt verantwortlich gemacht (vgl. Allmendinger et al. 2005: 63; Zirra 2009: 220; Kenworthy 2006: 48ff.). Eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes erfolgte zunächst vorwiegend innerhalb der Unternehmen durch die „Ausweitung interner Flexibilität" (Zirra 2009: 217; vgl. Köhler/Struck 2008), bspw. in Form betrieblicher Bündnisse für Arbeit und tarifvertraglicher Öffnungsklauseln. Allerdings führten solche inkrementellen Reformschritte, die einen erweiterten Handlungsspielraum für Unternehmen schaffen sollten, nicht zu befriedigenden Ergebnissen (vgl. Zirra 2009: 217).

In den Jahren 2000 bis 2005 kam es dann unter dem Schlagwort der ‚Agenda 2010' zu tiefgreifenden Reformen (vgl. etwa Lessenich 2008; Dingeldey 2007), die als "among the most amazing developments in social policies that occurred in the Western world during that time" (Ludwig-Mayerhofer 2005: 95) bewertet werden. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit, stagnierender Beschäftigungsquoten, hoher Arbeitskosten und schlechter Beschäftigungschancen spezifischer Gruppen (vgl. Neumann 2004b: 146f.) fand der

Aktivierungsgedanke „mit deutlichem Rekurs auf arbeitsmarktpolitisch erfolgreichere Länder, in erster Linie Dänemark und die Niederlande“ (Neumann 2004b: 147; vgl. Interload, Kap. 4.2.3) verstärkt Eingang in die deutsche Beschäftigungspolitik. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz von 2001 wurden erste Reformen in Richtung einer aktivierenden und präventiven Beschäftigungspolitik umgesetzt, im Sinne eines ‘window of opportunity‘ ermöglicht durch einen Vermittlungsskandal in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (BA) (vgl. Fleckenstein 2008: 180). Wesentliche Eckpfeiler der Hartz-Reformen waren:

- eine organisatorische Reform der Bundesagentur für Arbeit zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Arbeitsvermittlungsleistungen und zur Behebung des ‘mismatch‘ zwischen Angebot und Nachfrage,
- die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, verbunden mit deutlichen Einschnitten und erhöhten Anforderungen an Arbeitslose,
- eine punktuelle Flexibilisierung bei neuen Arbeitsverträgen,

ergänzt durch Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarktintegration von Frauen, bspw. durch die Förderung von Kinderbetreuung (s. Kap. 7.2) und Hilfen für Alleinerziehende (vgl. Zirra 2009: 224ff.; Neumann 2004b: 147; Pilz 2004: 146ff.).

Tab. 10: Agenda 2010/‘Hartz-Reformen‘

Organisatorische Reform	Transferleistungen	Flexibilisierung
Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit in Bundesagentur, Trennung Verwaltung/Vermittlung, Neuordnung der Zuständigkeit zwischen BA und Kommunen, intensivierte Betreuung in lokalen ‚Jobcentern‘ (*Hartz III*, 2004)	max. Bezugszeitraum ALG I nur noch zwölf bzw. 18 Monate (für Über-55-Jährige) statt wie zuvor 32	in Kleinbetrieben bis fünf Mitarbeiter kein Kündigungsschutz bei befristeten Neueinstellungen
gezieltere Profilanalyse von Bewerbern; Eingliederungsvereinbarung, one-stop-shop-Prinzip (ein Berater pro Arbeitslosem) und besserer Betreuungsschlüssel	Abschaffung der faktisch unbefristeten steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe und Zusammenlegung mit Sozialhilfe zum ALG II – damit partielle Aufhebung der statusbezogenen Sicherungslogik	Ermöglichung flexibler Betriebsvereinbarungen durch Öffnungsklauseln in Tarifverträgen
PersonalServiceAgenturen (PSA) bei allen Arbeitsämtern; Förderung von Leiharbeit und ‚Ich-AGs‘ (durch Zuschüsse und steuerliche Erleichterungen)	schärfere Zumutbarkeitsregeln (faktische Aufhebung des bereits zuvor geschwächten Berufs-, Gehalts- und Qualifikationsschutzes) und höhere Mobilitätsanforderungen	aber keine generelle Aufweichung des Kündigungsschutzes; nur in Randbereichen sowie durch Ausweitung von Zeitarbeit und befristeten Arbeitsverträgen
Anhebung der Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigung auf 400 € (Mini-	Leistungskürzungen bei Nicht- oder verspäteter Meldung	
	Einführung von ‚Ein-Euro-Jobs‘	

Job, keine Sozialbeiträge für Arbeitnehmer, Pauschale von 25% für Arbeitnehmer), für ‚Midi-Jobs' (400-800 €) gestaffelte Arbeitnehmer- und volle Arbeitgeberbeiträge (*Hartz I und II*, 2002 und 2003)	(*Hartz IV*, 2005)

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Neumann 2004b: 147ff.; Zirra 2009: 224ff.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 207f., 229ff., 240ff.; Pilz 2004: 146ff.; Fleckenstein 2008: 178f.

Mit den Reformen der frühen 2000er Jahre haben sich die „arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Prioritäten und nicht zuletzt Leitbilder erheblich verändert" (Neumann 2004b: 149). So erfolgte eine Verschiebung von einer versorgenden zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, begleitet durch mehr individuelle Verantwortung und Flexibilität (vgl. Dingeldey/Gottschall 2001: 36), und von Lohnersatz- zu Basisleistungen (Hinrichs 2010: 45). Fleckenstein (2008: 178) konstatiert daher "[with the reform,] the 'frozen' welfare state of Germany critically broke with the conservative path of welfare." Hinsichtlich der Bewertung der Reformen wird insgesamt eine Verringerung der Arbeitslosenzahlen ebenso positiv verbucht wie eine Senkung der Dunkelziffer, also arbeitsloser Personen, die ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 248). Allerdings profitierten „insbesondere die Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen nur in geringem Umfang von den Verbesserungen […] und [werden] auf ein zunehmend prekäres Segment am Rande des Arbeitsmarkts verwiesen" (Zirra 2009: 239). Zudem dominiere der "coercive and recommodifying character of this legislation […] while positive activation […] remains relatively modest" (Fleckenstein 2008: 179). Unter den vorherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängern waren zudem mehrheitlich finanzielle Einbußen durch die Reformen zu verzeichnen, während die faktische Bezugsdauer solcher unbefristeter Leistungen nicht verkürzt werden konnte (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 249; Dallinger 2016: 92), und das nunmehr etablierte Mindestsicherungssystem wirkt „zwar einerseits flächendeckend […], ist […] aber andererseits nicht armutsfest." (Boeckh/Huster/Benz 2011: 284; zur Reformbilanz auch WSI-Mitteilungen 2014).

Nach diesen „tiefgreifenden leistungsrechtlichen sowie administrativen Strukturverschiebungen" (Boeckh/Huster/Benz 2011: 229) erfolgten in den darauffolgenden Jahren weitere Maßnahmen:

- Im Jahr 2007 konnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung aufgrund der sinkenden Anzahl von ALG1-Beziehenden von 6,5 auf 4,2% und 2008 auf 3,3 Prozent gesenkt werden (vgl. Hinrichs 2010: 63).
- Die Rezession infolge der weltweiten Finanzkrise ab 2007 wurde im Wesentlichen durch einen umfassenden Einsatz des Instruments der Kurzarbeit bewältigt (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 127; Chung/Thewissen

2012: 29f.). Durch die Zahlung eines kompensierenden Kurzarbeitergeldes sollte „die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt von der Wirtschaftskrise entkoppelt werden.“ (Haug/Stoy 2015: 39) Dazu trug der Bund nicht nur 60% der Einnahmeeinbußen, sondern übernahm zudem in den Jahren 2009-11 auch in den ersten sechs Monaten die Sozialversicherungsbeiträge der Betroffenen zur Hälfte und anschließend vollständig. Zudem wurde die Bezugsdauer über die normale Maximalspanne von sechs Monaten hinaus ausgedehnt auf bis zu 24 Monate (vgl. ebd.: 39ff.).

- Das Bundesverfassungsgericht beanstandete im Februar 2010 das Zustandekommen der Regelsätze in der Grundsicherung, insbesondere für Kinder und im Bildungsbereich, und forderte eine dann auch erfolgte Nachbesserung (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 128 und 286).
- Zum 1.1.2015 wurde mit dem „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie“ vom Sommer 2014 ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn für Arbeitnehmer eingeführt, der zunächst 8,50 € brutto pro Stunde betrug und zum 1.1.2017 auf 8,84 € brutto pro Zeitstunde erhöht wurde. Höhere Branchenmindestlöhne behalten ihre Geltung; für einzelne Gruppen gelten Ausnahmen und die Anpassung erfolgt per Beschluss einer Mindestlohnkommission (vgl. BMAS 2018).

Im Ergebnis – allerdings auch vor dem Hintergrund einer ausgeprägten Lohnzurückhaltung über einen erheblichen Zeitraum, einer deutlichen Zunahme atypischer Beschäftigungsformen und einer Ausweitung des Niedriglohnsektors, die vielfach durchaus kritisch betrachtet werden (vgl. stellvertretend für viele den Sammelband von Bosch/Weinkopf 2007; Kalina/Weinkopf 2012; Boeckh/Huster/Benz 2011: 215f. und 249) –, weist Deutschland mittlerweile eine Beschäftigungsquote von 78% (unter den 20- bis 64-Jährigen) auf und liegt damit hinter Schweden auf Platz 2 unter den EU-Mitgliedsstaaten (Statistisches Bundesamt 2016, Daten von 2014; zur Diskussion der Reformergebnisse bspw. auch Dorn et al. 2017).

4.2.1 Download

Deutschland stellt für die EBS und die OMK insgesamt aufgrund seiner föderalen Struktur, häufigen Koalitionsregierungen und starken Sozialpartner sowie Wohlfahrtsverbände einen potentiell komplizierten Anwendungsfall dar (vgl. Büchs/Friedrich 2005: 250). Aufgrund des Charakters der NAP/NRP als “activity report by the government to the European level“ (ebd.: 258) unter relativer Vernachlässigung anderer nationaler Akteure – Sozialpartner, Länder, Bundestag – relativiert sich dieser Befund jedoch (vgl. ebd.: 257ff.).[25] Als

25 Büchs/Friedrich (2005: 257ff.) verweisen diesbezüglich u. a. auf eine geringe Intensität der entsprechenden Debatten im Bundestag, die Nicht-Reflexion gegensätzlicher Präferenzen

Prüfstein für einen möglichen europäischen Einfluss auf die deutsche Beschäftigungspolitik bietet sich in erster Linie der mit den frühen 2000er Jahren erfolgte Paradigmenwechsel an, denn er stellt nicht nur die bei Weitem markanteste beschäftigungspolitische Neuorientierung im Einklang mit "the EU's emphasis on 'employment-friendly' welfare reforms" (Aurich/Schüttpelz 2011: 80) dar, sondern fällt auch zeitlich in die Frühphase der Europäischen Beschäftigungsstrategie, weshalb ein europäischer Einfluss zunächst plausibel erscheint (vgl. ebd.).

In der Tat weisen die Nationalen Aktionsprogramme (NAP) große Übereinstimmungen mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien und den Empfehlungen für Deutschland auf. So wurde im NAP 1999 angekündigt, „aktiven Maßnahmen eindeutigen Vorrang vor passiven Lohnersatzleistungen zu geben" (Deutsche Bundesregierung 1999: 4 und 22ff.), zielgruppenspezifische Maßnahmen vor allem für Jugendliche wurden markant betont (ebd.: 4f. und 12ff.) und – auch in den Folgejahren – der Schwerpunkt u. a. auf Maßnahmen zur Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit und zur Integration älterer Arbeitnehmer gelegt, auch in Reaktion auf die entsprechenden Empfehlungen des Rates für Deutschland (vgl. Deutsche Bundesregierung 2000: 44ff.). Dabei finden sich wiederholt Formulierungen wie die nachhaltiger Strukturreformen „in vollem Einklang" mit europäischen Zielen (Deutsche Bundesregierung 2001: 4), und diese Kompatibilität wird bspw. anhand des Job-AQTIV-Gesetzes („im Sinne eines ‚Förderns und Forderns'") noch einmal unterstrichen (Deutsche Bundesregierung 2002a: 4). Auch in der entsprechenden Gesetzesbegründung findet sich ein Verweis auf die Leitlinien, und der Bezug auf die in der EBS für Deutschland formulierten Reformschwerpunkte – stärkere Aktivierungsorientierung, Deregulierung und Flexibilisierung, lebenslanges Lernen, Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Schaffung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme über Steuer- und Sozialleistungssystem (vgl. bspw. Rat der EU 2003a: 24) – ist deutlich erkennbar:

> „Die Reform soll damit dazu beitragen, dass […] insbesondere Langzeitarbeitlosigkeit […] abgebaut oder vermieden werden k[ann]. Im Zuge ihrer Umsetzung wird ein Beitrag zur Herstellung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt geleistet. Die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung wird betriebsnäher ausgestaltet. Außerdem werden Anreize für den Einstieg in lebenslanges Lernen geschaffen." (Deutscher Bundestag 2001)

Auch der Bericht der Hartz-Kommission stellt einen expliziten Bezug zur europäischen Ebene her:

> „Die Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt' hat in ihrem Bericht Vorschläge entwickelt, die im Kontext dieser ausgewählten EU-Leitlinien stehen und die

von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Berichten sowie die sehr unterschiedliche Beschäftigungs- und damit Interessenlage sowie die späte und wenig intensive Einbindung der Länder.

geeignet sind, in die nächste Berichterstattung der Bundesregierung im Hinblick auf die schnelle und effiziente Operationalisierung einzugehen.“ (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002: 342)

Im 2003er-Bericht hebt die Bundesregierung hervor, sich mit der Agenda 2010 die Ziele der EBS „in vollem Umfang zu eigen gemacht“ zu haben (Deutsche Bundesregierung 2003: 4 und 5ff.). Auch die in der Reformstrategie 2005-2008 benannten sechs Prioritäten decken sich nach Einschätzung der Bundesregierung weitgehend mit europäischen Zielen (vgl. Deutsche Bundesregierung 2007: 3), und 2007 wird Deutschland “good progress“ insbesondere bei der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und bei der Verbesserung der öffentlichen Finanzlage, weniger dagegen im Bereich der strukturellen Arbeitslosigkeit attestiert. Handlungsbedarf bestehe weiterhin bei der Integration Geringqualifizierter in den Arbeitsmarkt, u. a. durch Modifikationen der steuerlichen Regelungen und Sozialleistungen sowie eine effektivere Vermittlung (Rat der EU 2007a). Im Nachfolgedokument für 2008-2010 werden im Einklang mit diesem Befund trotz einer „Reformdividende“ weitere Strukturreformen und die Fortsetzung des Konsolidierungskurses in Richtung langfristiger finanzieller Tragfähigkeit angekündigt (vgl. Deutsche Bundesregierung 2008a: 5 und 22ff.; s. u.). Der Bericht enthält außerdem eine ausführliche Liste konkreter Maßnahmen zu den einzelnen für Deutschland formulierten ‘points to watch‘ und der angesprochenen Empfehlung, vor allem hinsichtlich der Verbesserung des Wettbewerbsrahmens bei Dienstleistungen, des Vorgehens gegen strukturelle Arbeitslosigkeit und eben der Sicherung der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit (ebd.: 38ff.).

In den Aktionsplänen bzw. später Reformprogrammen werden also die europäischen Leitlinien und Empfehlungen durchweg detailliert aufgegriffen, zumeist ihre Kongruenz mit den ergriffenen Reformschritten betont und deren Erfolge durchaus von EU-Seite – teilweise mit Einschränkungen – anerkannt; so heißt es bspw. im Joint Report on Social Protection 2009:

“Germany has achieved good progress in terms of ensuring that the labour market reforms support the long-term unemployed and people furthest from the labour market. It has furthermore adopted a large number of measures to support specific target groups, such as younger people or older workers. However, the situation of low-skilled workers remains unsatisfactory“ (Europäische Kommission 2009e).

Auch die Länderspezifischen Empfehlungen 2009 wiederholen einige längerfristig auf der Agenda verbleibende Punkte wie den Abbau struktureller Arbeitslosigkeit, eine aus Sicht der europäischen Institutionen notwendige Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Dienstleistungssektor und insbesondere für freiberufliche Dienstleistungen, Qualitätsverbesserungen bei der Arbeitsvermittlung sowie eine Stärkung des Flexicurity-Gedankens (Rat der EU 2009c).

Die Befunde bzgl. des Einflusses der EBS auf Deutschland in der Literatur sind ambivalent: So sieht Zirra (2009: 218) „starke Parallelen zu den Zielen

europäischer Beschäftigungspolitik“ (vgl. auch Aurich/Schüttpelz 2011: 84) bzw. den “paradigmatic change of LMP largely inspired by the EES“ (Preunkert/Zirra 2009: 193) und belegt dies mit konkreten Verweisen auf die EBS in den entsprechenden Gesetzesvorlagen. Die Trennung von beitrags- und steuerfinanzierten Leistungen für Arbeitslose sei nicht nur für Deutschland ein „Riesenschritt“ gewesen, sondern sei zumindest auch auf europäische Einflüsse zurückzuführen, „die Frage ist, wie sehr“ (Interview 85). Ein weiteres Beispiel stellt das ‚Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit‘ von 1998 dar, dessen Fokus an die zentralen Inhalte der EBS anknüpft, wenngleich angesichts früherer Ankündigungen etwa im SPD-Wahlprogramm lediglich ein verstärkender Effekt zu vermuten ist (vgl. Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 335f.). Auch beim den Hartz-Reformen vorangehenden Job-AQTIV-Gesetz, das die Neuausrichtung zugunsten einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik einläutete, wurde ein solch expliziter Bezug auf die EBS seitens der deutschen Bundesregierung hergestellt (s. o.; vgl. Schäfer 2002: 30; Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 336). Zirra (2009: 225) sieht hier sogar den „offensichtlichsten Einfluss der EBS auf das deutsche Feld der Beschäftigungspolitik“. Büchs/Friedrich (2005: 264) verweisen außerdem auf die Beschränkung von Frühverrentungsmöglichkeiten – bis dahin über weite Strecken ein beliebtes Instrument deutscher Arbeitsmarktpolitik –, bei der die EBS bzw. die Aufforderungen des Rates seit 1999 (bspw. Rat der 2001c), diese Politik aufzugeben, zumindest als “external support“ gewirkt hätten, wobei zum einen dezidiert die europäische Kritik aufgegriffen und zum anderen mittels befristeter Lohnzuschüsse bei der Einstellung Älterer, der Erleichterung von Befristungen für ältere Arbeitnehmer sowie der Verkürzung der Maximalbezugsdauer von Arbeitslosengeld faktisch eine „Pfadabweichung“ (Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 338) vorgenommen wurde (vgl. ebd.). Teilweise finden sich im Kontext der Hartz-Reformen gar quantitative Vorgaben – bspw. zum Verhältnis von Arbeitslosen und Vermittlern –, die „im Wortlaut“ (Zirra 2009: 227) der EBS entstammen.[26] In diesem Kontext sei mit dem Berichtsverfahren eine intensivere Beschäftigung mit “the monitoring and evaluation side of policy-making, which has been relatively underdeveloped in Germany“ (Büchs/Friedrich 2005: 262) eingeleitet worden. Zudem sei auch am Vokabular deutlich abzulesen, dass ein europäischer Referenzrahmen durchaus Verwendung finde: “terms such as employability, activation […] and lifelong learning have entered labour market policy discourse“ (ebd.: 263; vgl. Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 336).

Allerdings stehen dem kritische Stimmen gegenüber, die einen derart unmittelbaren Einfluss der EBS verneinen. So betrachten bspw. Büchs/Hinrichs den EU-Einfluss auf die Agenda 2010 als unklar, wenngleich durchaus eine

26 Ähnliches gilt für den Ausbau der Kinderbetreuung bzw. das Tagesbetreuungsausbaugesetz von 2004, das im Abschnitt 7.2 zur Familienpolitik behandelt wird, seinen europäischen (Teil-) Ursprung jedoch ebenfalls in der EBS hat.

Annäherung an einen europäischen “third way“ und ein gewisser Trend in Richtung “basic security“ (Büchs/Hinrichs 2007: 24 bzw. 26) festzustellen seien. Nach Aurich/Schüttpelz (2011: 86) schwankte das Ausmaß europäischen Einflusses sowohl im Zeitverlauf als auch bezüglich unterschiedlicher Reforminhalte. Ihr Befund lautet, dass in der späteren Phase der Hartz-Reformen häufiger europäische Bezüge hergestellt worden seien als zu Zeiten des Job-AQTIV-Gesetzes, wenngleich dieses mit seiner Orientierung an Flexicurity eher europäischen Grundsätzen entsprochen habe als die rekommodifizierenden Hartz-Reformen (vgl. ebd.). Fleckenstein (2008) sucht Erklärungsfaktoren vorwiegend auf der nationalen Ebene und verweist auf die ambivalente Rolle der Hartz-Kommission, bestehend aus 15 Vertretern der Wissenschaft, der Sozialpartner, des Arbeitsministeriums sowie der Länder und Kommunen. Diese werde zwar vielfach – neben ‘leadership‘ des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder – als zentraler Ursprung und Player der Reformen angeführt (bspw. Klammer/Leiber 2008: 120; Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 337), sei aber ihrerseits maßgeblich von einem Expertenforum der Bertelsmann-Stiftung sowie der anschließenden Arbeit einer mit diesem personell verzahnten ministeriellen Arbeitsgruppe beeinflusst gewesen (vgl. Fleckenstein 2008: 178 und 183ff.), die wiederum aufgrund partieller Inspiration aus Dänemark, den Niederlanden und vor allem Großbritannien (vgl. ebd.: 185; Kap. 4.2.3) allerdings eine gewisse Interload-Komponente aufweist. Das der Reform vorangehende policy learning, das Fleckenstein als komplementär zu interessen- und konfliktbasierten Erklärungen versteht (vgl. Fleckenstein 2008: 182), beinhaltet damit zwar eine gewisse europäische Komponente, innenpolitische Faktoren werden jedoch als ebenfalls zentral erachtet.

Auch andere wenden gegen die These einer quasi unmittelbaren Europäisierung ein, dass diese die Beharrungskraft etablierter Systeme unterschätze, etwa durch systemische Inkongruenzen, politisch-bürokratische Kultur und Akteursinteressen bspw. seitens der Sozialpartner, an denen etwa die angedachte Job-Rotation faktisch gescheitert sei (vgl. Zirra 2009: 235).[27] Ähnliches konstatieren Zohlnhöfer/Ostheim (2007: 341) für die wiederholten Aufforderungen des Rates, das Steuersystem mit Blick auf die Erwerbstätigkeit von Frauen zu prüfen – de facto: das Ehegattensplitting[28] (s. auch Kap. 7 zur

27 Die Rolle der Sozialpartner wird an dieser Stelle nicht vertiefend behandelt. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass sie durchaus intensiv in die europäische Dimension der Beschäftigungspolitik eingebunden wurden, etwa durch informelle Stellungnahmen und Arbeitstreffen bspw. zu den Nationalen Aktionsplänen, bspw. der DGB aber einer Mitverantwortung für die NAP ablehnend gegenüberstand (vgl. Zirra 2009: 292f.). Auch die Rolle der deutschen Bundesländer wird hier nicht weiter behandelt, zumal keine Zustimmungspflicht bspw. zu den NAP besteht; diese hatten sich einen Vertreter im EMCO erkämpft, diese Position dann aber zunächst nicht wahrgenommen. Seit 2004 wurde sie durch Brandenburg besetzt (vgl. ebd.).

28 Aufgrund des sog. Splittings erzielen Ehepaare bei einer traditionellen Rollenverteilung, in der der Mann in Vollzeit arbeitet und die Frau zu Hause bleibt, den größten steuerlichen Vorteil (vgl. Rüling/Kassner 2007: 83).

Familienpolitik) abzuschaffen oder zu reformieren. Auch aufgrund des “low public profile“ (Büchs/Friedrich 2005: 262) der EBS betrachten bspw. Büchs/Hinrichs diese und die Lissabon-Strategie daher eher als willkommene Argumentationshilfe zur Durchsetzung teils unpopulärer Reformen seitens nationaler Akteure denn als ‚Blaupause‘ dieser Reformen – zugleich allerdings auch als „Kritikhilfe“ für die Opposition (Büchs/Hinrichs 2007: 29 und 37).

Die befragten Experten bewerten den europäischen Einfluss auf die genannten Reformen als eher gering, wenngleich die Abgrenzung zu Interload-Prozessen etwa mit den Niederlanden, Großbritannien, Dänemark oder Österreich nicht trennscharf ausfällt (Interviews 64, 67), und verweisen vor allem auf eine abnehmende (wahrgenommene) Bindungswirkung der OMK im weiteren Verlauf. Diese habe von Beginn an nur Impulse gegeben, die allenfalls langfristig eine gewisse Konvergenz befördern (Interview 85), habe zudem an „Schärfe“ und „politischer Wahrnehmung“ verloren (Interview 55), und wenngleich sie formal weitergeführt wird und Deutschland dies auch rhetorisch unterstütze, beschränke sie sich gegenwärtig weitgehend auf einen „freundliche[n] Austausch“ (Interview 55). Exemplarisch lasse sich der lückenhafte Outcome der OMK an der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit ablesen – einem Feld, auf dem offenbar entsprechende Lernprozesse ausbleiben bzw. durch systemimmanente ‚Beharrungskräfte‘ verhindert würden (Interview 65). Überhaupt sei die EBS nie eine wirklich abgestimmte Strategie zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gewesen, insbesondere aufgrund der fehlenden finanziellen Seite (Interview 85). Zugleich habe man gegenwärtig „nichts Besseres“ (Interview 64) als die OMK. Auf Verwaltungsebene funktioniere diese bzw. der Austausch mit anderen Mitgliedsstaaten und deren Institutionen, insbesondere über das Netzwerk der Public Employment Services (PES, s. 4.2.3) zudem sehr gut, und konkret bei der grenzüberschreitenden Vermittlung habe es u. a. durch die Plattform EURES erhebliche Fortschritte gegeben (Interview 85). Auch habe sich nicht zuletzt durch einen gewissen „Indikatorendruck“ die Perspektive bspw. im Vergleich zur innerstaatlich verengten Debatte der 1980er Jahre maßgeblich erweitert (Interview 65). Für eine sinnvolle Fortsetzung werde derzeit intensiv nach stärker „ergebnisorientierten“ Entscheidungen gesucht, die bspw. stärker verbindliche Mindeststandards und vor allem eine bessere Verankerung auf höherer politischer Ebene – etwa nach dem Vorbild der auf Ministerebene beschlossenen ‚Jugendgarantie‘ – beinhalten könnten (Interviews 55, 67). Andererseits sei auch die Jugendgarantie zwar ein richtiger Ansatz, aber immer noch mit zu geringen Mitteln ausgestattet, und die beschäftigungsfördernde Komponente, die trotz schon länger vorhandener rhetorischer Bekenntnisse erst in der Krise wirklich an Bedeutung gewonnen habe, laufe daher Gefahr, zu reinem “window-dressing“ (Interview 75) zu verkommen.

Die Empfehlungen und Strategieberichte der Folgejahre werden aufgrund der Integration der Beschäftigungspolitischen Leitlinien in das Europäische

Semester im Folgenden unter der Perspektive haushaltspolitischer Instrumente behandelt. Ein Einfluss des europäischen haushaltspolitischen Rahmens ist angesichts der doppelten finanziellen Relevanz der Beschäftigungslage – auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite – grundsätzlich naheliegend. So finden sich im Zuge des Stabilitätsprogramms Anfang der 2000er Jahre wiederholt Forderungen nach einer anhaltenden Lohnzurückhaltung, einer weiteren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, insbesondere der Förderung der Beschäftigung Älterer, Geringqualifizierter und von Frauen, u. a. mittels verbesserter steuerlicher Anreize (vgl. exemplarisch Europäische Kommission 1999; Rat der EU 1999a; Europäische Kommission 2002; Rat der EU 2002a).

Von 2003 bis 2007 und erneut von 2009 bis 2012 befand sich Deutschland im Defizitverfahren im Rahmen des SWP. In den Empfehlungen zur Reduktion des öffentlichen Defizits wird 2003 allerdings lediglich abstrakt auf notwendige Strukturreformen (vgl. Europäische Kommission 2003a) verwiesen. Im zweiten Verfahren ab 2009 werden dann konkreter weitere Reformen in den sozialen Sicherungssystemen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels angemahnt (vgl. Europäische Kommission 2009f.: Punkt 12) und konkret Bezug auf die Beschäftigungspolitik genommen:

“Germany should improve the framework for competition in services and promote the integration of the low skilled and long term unemployed into the labour market through a flexicurity approach which combines better access to qualifications with improved incentives to work.” (ebd.: Punkt 14)

Die Agenda 2010 wird allerdings auch in diesem haushaltspolitischen Kontext als „ambitioniertes Reformprogramm“ begrüßt und in der Folge ein “marked improvement on the labour market“ konstatiert (vgl. Rat der EU 2004; Europäische Kommission 2008f). Unter dem Eindruck der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise würden daher zwar zunehmend auch beschäftigungspolitisch „[d]ie Mitgliedsstaaten […] ganz schön an die Kandare genommen.“ (Interview 55) Allerdings ist Deutschland aufgrund seiner Wirtschafts- und Beschäftigungssituation davon nicht primär betroffen. Dennoch wurden in den Länderspezifischen Empfehlungen (Europäische Kommission 2016; Rat der EU 2015; Rat der EU 2014b; Rat der EU 2013; Rat der EU 2012; Rat der EU 2011d) wiederholt Aspekte der Beschäftigungspolitik aufgegriffen. Als Schwerpunkte zeichnen sich dabei ab und werden teilweise in den Folgejahren wiederholt:

- Maßnahmen gegen einen drohenden Mangel an Erwerbspersonen und die immer noch hohe Steuer- und Abgabenlast (2011: Nr. 12 und Empfehlung 3),
- bessere Arbeitsmarktintegration von Geringverdienern, u. a. durch Senkung der Sozialabgaben, den Übergang von Minijobs zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen und bildungspolitische Maßnahmen (2012: Nr. 14 und Empfehlung 3)

- zuzüglich Maßnahmen zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, zur Begrenzung von Lohndisparitäten, zur Abschaffung von Fehlanreizen für Zweitverdiener sowie zum Ausbau der Kinderbetreuung (2013: Nr. 14 und Empfehlung 2) sowie eine weniger strikte Reglementierung des Dienstleistungssektors bspw. mit Blick auf Qualifikationserfordernisse (2013: Nr. 16 und Empfehlung 4),
- eine genaue Beobachtung der Beschäftigungswirkungen des neu eingeführten Mindestlohns und der Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge (wegen der Reformen in der Renten- und Pflegeversicherung), zusätzliche Maßnahmen zur bisher unzureichenden Aktivierung und Wiedereingliederung sowie zur Schaffung versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse (2014: Nr. 13 und Empfehlung 2) sowie weiterhin zur Erleichterung freiberuflicher Dienstleistungen (Nr. 15 und Empfehlung 4),
- (wie bereits 2014) eine bessere Nutzung haushaltspolitischer Spielräume durch Binneninvestitionen (2015: Nr. 9), erneut eine Verringerung der Steuer- und Abgabenlast (Nr. 10 und Empfehlung 2) und weiterhin auch eine Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor (Nr. 11 und Empfehlung 3)
- Wiederholung der genannten Punkte (2016: Nr. 5, 6, 10 und Empfehlung 1) sowie Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Menschen mit Migrationshindergrund (Nr. 11).

In den im Zuge des Europäischen Semesters vorzulegenden Nationalen Reformprogrammen werden diese Empfehlungen durchweg aufgegriffen. Um nur einige Beispiele zu nennen: Im NRP 2012 werden bereits ergriffene gezielte Maßnahmen für Jugendliche und Berufseinsteiger dargestellt (Deutsche Bundesregierung 2012a: 16) und der Abbau der sog. ‚kalten Progression' als Beitrag zur Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung präsentiert (ebd.: 17), 2013 Beschäftigungserfolge[29] betont, zugleich aber weitere Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. Deutsche Bundesregierung 2013: 19ff. und 27f.) und für Jugendliche bzw. im gesamten Bildungssektor angekündigt (vgl. ebd.: 14f.). 2014 wird gar das Zusteuern auf einen „Beschäftigungsrekord" (Deutsche Bundesregierung 2014a: 18) vermeldet, zugleich der Mindestlohn mit der Gewährleistung einer angemessenen Mindestsicherung sowie einer nachfragestützenden Wirkung begründet (vgl. ebd.). Weiterhin sollen eine rasche Umsetzung der Jugendgarantie erfolgen und weitere Maßnahmen für Migranten und Langzeitarbeitslose und zur Umwandlung atypischer Beschäftigungsverhältnisse ergriffen werden (vgl. ebd.: 19).

Daneben finden sich allerdings auch Belege für Empfehlungen, die zwar argumentativ aufgegriffen, jedoch nicht umgesetzt werden. Schon die teilweise über mehrere Jahre wiederholten Empfehlungen deuten auf diesen Sachverhalt

29 Die ebenfalls thematisierten Fortschritte beim Kitaausbau werden im Abschnitt 7.2 zur Familienpolitik aufgegriffen.

hin. Stattdessen erfolgt in solchen Fällen eine ausführliche Begründung im NRP (Interview 55). Ein Beispiel stellt die Forderung nach der Senkung von Sozialabgaben für Geringverdiener dar, die aufgrund notwendiger Leistungsverbesserungen und daraus resultierender Beitragserhöhung in der Pflegeversicherung nicht umgesetzt werden konnte (Interview 55):

> „Die einfache Forderung, die Steuern und Abgaben insbesondere für Geringverdiener zu senken, sieht die Bundesregierung differenziert. Zwar kann eine Senkung der Lohnzusatzkosten mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden sein. Eine einseitige Senkung der Sozialabgaben könnte aber dazu beitragen, dass das Sozialschutzniveau für Geringverdiener sinkt." (Deutsche Bundesregierung 2015: 20)

Auch bezüglich der Kritik am Ehegattensplitting bzw. dessen fehlender Anreizwirkung finden sich in den NRPs lediglich Verweise auf die gewährte Wahlfreiheit und die genaue Beobachtung der Wirkung des Instruments (vgl. Deutsche Bundesregierung 2012a: 17 und 2013: 15). Weiter verweist die Bundesregierung mit Blick auf die Regulierung der freien Berufe einerseits auf bereits erfolgte Deregulierungen, betont aber auch die notwendige Sicherung von Qualität und Sicherheit (vgl. ebd.: 17ff.):

> „Insgesamt sollte es aus Sicht der Bundesregierung weiterhin möglich sein, gerechtfertigte und verhältnismäßige Regulierungen zu erhalten. Mögliche positive Wirkungen eines Abbaus von Regulierungen müssen gegen deren Bedeutung für Qualitätssicherung und Verbraucherschutz abgewogen werden." (Deutsche Bundesregierung 2016: 25)

Ein letztes Beispiel bildet die Aufforderung, verstärkt den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu fördern. Hier verweist die Bundesregierung im Jahr 2016 zwar einerseits auf das Instrument der Midijobs zur Erleichterung dieses Übergangs, betont aber zugleich, die Minijobs hätten zum einen ohnehin relativ an Bedeutung verloren und eine Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sei zum anderen vielfach gar nicht gewünscht (vgl. ebd.: 23f.).

Die befragten Experten betonen die grundsätzliche Aufgeschlossenheit Deutschlands gegenüber den CSR, die im positiven Sinne zur Auseinandersetzung mit eigenen Ansätzen auffordern würden und durchaus auch eine höhere Sichtbarkeit der Empfehlungen generiert hätten (Interview 67), wenn auch keine de facto höhere Verbindlichkeit (ähnlich Interview 75). Man halte sich zudem mit öffentlicher Kritik an diesen zurück, denn „wenn Deutschland kritisiert, würden das alle machen" (Interview 64). Einer quasi wortgetreuen Umsetzung der CSR stehen neben konkreten inhaltlichen Bedenken, etwa bezüglich der als mangelhaft kritisierten Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit für Zweitverdiener (vgl. Interview 64), allerdings auch akteursspezifische Interessen entgegen: Während die Position der Bundesregierung insgesamt und insbesondere des Bundeskanzleramts sowie der Ressorts für Wirtschaft und Finanzen sei, solange die CSR konkret, spezifisch und überprüfbar gestaltet würden, könne man durchaus eine „gewisse Großzügigkeit bezüglich der

Themenbereiche“ walten lassen, seien die sozialpolitischen Fachressorts nicht in allen Fällen derselben Ansicht und „bremsen gelegentlich“ (Interview 55). Insofern herrsche zwischen den beteiligten Akteuren „keine ganz große Harmonie“ (Interview 64). Dass die Umsetzung der CSR aber teils gewichtigen innenpolitischen Einflüssen unterliegt, die u. U. eine Umsetzung be- oder verhindern (bspw. im Fall des Mindestlohns), impliziere nicht notwendigerweise ein Scheitern, sondern reflektiere lediglich die Komplexität des Prozesses (Interview 67). Für die Zukunft sei es aus Perspektive der Fachressorts wünschenswert, in den CSR die „Perspektive [zu] weiten, soziale Folgewirkungen mit[zu]denken“ (Interview 55). Kritik an der „de-facto-Übergriffigkeit“ (Interview 55) mittels der haushaltspolitischen Instrumente werde intern durchaus aber auch die Position gegenübergestellt, dass man, wenn der EU Missstände vorgeworfen werden, die eigentlich die Mitgliedsstaaten verschulden, über Kompetenztransfer nachdenken müsse (ebd.).

Europäisches Recht und die Rechtssprechung des EuGH stellen den dritten potentiell relevanten Kanal einer beschäftigungspolitischen Europäisierung dar. Im hier nicht vertieften Bereich des Arbeitsrechts und -schutzes ist dieser Einfluss im deutschen Fall durchaus erheblich, etwa durch die 1993 beschlossene Arbeitszeitrichtlinie (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993 und Neufassung Europäisches Parlament/Rat der EU 2003)[30], bspw. konkret mit Blick auf die Dauer der Übertragbarkeit von Urlaubsansprüchen ins Folgejahr (Interview 55). Auch durch den Antidiskriminierungsgrundsatz habe sich das deutsche Recht europäisch induziert stark gewandelt: Wenngleich Deutschland etwa bei der Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten über EU-Vorgaben hinausgehe, hätten diese einen „Anlass“ für eine entsprechende Neuregelung dargestellt (Interview 55). Besonders kontrovers waren in Deutschland – ähnlich wie in Schweden (vgl. ausführlicher dort, Kap. 4.3.1) die EuGH-Urteile in den Fällen Viking, Laval und Rüffert[31] (wobei die beiden erstgenannten Deutschland zunächst nur mittelbar betrafen). Ein Befragter bezeichnet diese – aus deutscher Gewerkschaftsperspektive – als „das Verheerendste, was wir uns hätten denken können“ (Interview 75), und verweist auf eine Reihe

30 Die Arbeitszeitrichtlinie sah in ihrer ursprünglichen Fassung (Änderung 2003) unter anderem eine tägliche Ruhezeit von 11 Stunden pro 24 Stunden (Art. 3), eine Pause bei Arbeitszeiten über sechs Stunden (Art. 4), eine ununterbrochene Pause von 24 Stunden pro Woche (Art. 5), ein Limit für die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 48 Stunden (Art. 6) und mindestens vier Wochen bezahlten Jahresurlaub vor (Art. 7). Daneben enthielt sie u. a. Regelungen zu Nacht- und Schichtarbeit (Art. 8-12) und zu möglichen Ausnahmefällen (Art. 17) (vgl. auch Anderson 2015a: 177f.). Die bis heute gültige Neufassung aus dem Jahr 2003 beließ diese Mindestanforderungen weitgehend unverändert (vgl. Europäisches Parlament/Rat der EU 2003).

31 Im Fall Rüffert (Europäischer Gerichtshof 2008a) befand der EuGH die sog. Tariftreueklausel, die vorsieht, dass öffentliche Auftraggeber Bauleistungen nur durch solche in anderen Mitgliedsstaaten ansässige Unternehmen erbringen lassen, die sich verpflichten, ihren Arbeitnehmern mindestens das am Ort der Erbringung der Arbeitsleistung tarifvertraglich vereinbarte Entgelt zu zahlen, für mit der EU-Entsenderichtlinie unvereinbar.

kritischer Punkte: verbreitete Unklarheiten bzgl. der Beschäftigungsbedingungen im Herkunftsland, die Auslegung des EuGH, die aus einer eigentlich vorgesehenen ‚Haltelinie' eine ‚Maximallinie' gemacht habe und den Einfluss der Sozialpartner auf Tarifverträge und Beschäftigungsbedingungen untergrabe, sowie schließlich die wiederholt politische Rechtsprechung des EuGH, die von den Mitgliedsstaaten nicht mehr ‚einzufangen' sei und Befürchtungen bzgl. der Überarbeitung der Entsenderichtlinie wecke (Interview 75).[32] Als weiteren, jedoch weniger kontroversen EuGH-Einfluss erwähnt ein Befragter, dass einzelne beschäftigungspolitische Maßnahmen von diesem verworfen wurden, bspw. die Lockerung des Kündigungsschutzes für ältere Arbeitnehmer unter dem Gesichtspunkt der Altersdiskriminierung (Interview 55).

Als vierter Kanal sei kurz die Nutzung von Mitteln aus dem ESF erwähnt, die jedoch keine substanziell-strukturelle Wirkung entfaltet, zumal in Deutschland – wie vorgesehen, aber dennoch anders als in einigen anderen Mitgliedsstaaten – aus ESF-Mitteln grundsätzlich keine Regelinstrumentarien gefördert werden, sondern lediglich ergänzende Maßnahmen in spezifischen Situationen, bspw. Programme für den Übergang von der Schule zum Beruf (vgl. Interviews 55, 67). Zudem werden diese Programme zwar zunächst hälftig aus ESF-Mitteln finanziert, angestrebt ist jedoch eine spätere Lösung vom europäischen Förderinstrument im Sinne einer ‚Inkubator-Finanzierung' (Interviews 67, 55). Boeckh/Huster/Benz (2011: 242ff.) nennen für die Förderperiode 2007-2013 eine Gesamtsumme von 26,3 Mrd. € und sehen dadurch eine ergänzende Funktion zum Schließen einzelner Förderlücken, bspw. hinsichtlich des erreichbaren Personenkreises, gewährleistet (vgl. ebd.).[33]

4.2.2 Upload

In der Beschäftigungspolitik finden sich durchaus einige Belege für deutsche Upload-Ambitionen, die sich nicht im Bremsen europäischer Initiativen erschöpfen. Im Zuge der Entstehung der EBS stand Deutschland einer vertraglichen Verankerung allerdings zunächst ablehnend gegenüber, da kostenintensive Beschäftigungsprogramme bzw. eine weitgehende finanzielle Verantwortlichkeit für diese ebenso befürchtet wurden wie eine Untergrabung der Wirtschafts- und Währungsunion durch intensive beschäftigungspolitische

32 Allerdings einigten sich die Mitgliedsstaaten im Rat 2017 auf eine Reform, nach der entsandte Arbeitnehmer zukünftig nicht mehr nur den örtlichen Mindestlohn, sondern den gleichen Lohn wie lokale Arbeiter erhalten sollen, einschließlich evtl. Zulagen wie bspw. Weihnachtsgeld. Zudem soll die Dauer der Entsendung auf zwölf Monate (in Ausnahmefällen 18) beschränkt werden (vgl. Deutsche Bundesregierung 2017a; dazu auch Sell 2017).

33 Ein Sonderfall soll nicht unerwähnt bleiben: Jenseits beschäftigungspolitischer Inhalte verweist ein Befragter auf eine Art ‚Methoden-Download': Zum Thema ‚Arbeiten 4.0' sei auf nationaler Ebene ein Grünbuch-Prozess nach europäischem Vorbild initiiert worden (Interview 55).

Maßnahmen (vgl. Stephan 2009: 136). Erst nachdem sich Deutschland nach Regierungswechseln in Frankreich und Großbritannien weitgehend isoliert sah, erfolgte die Zustimmung zur – noch einmal modifizierten – EBS (vgl. ebd.). Später ist dann ein erhebliches Engagement in diesem Feld festzustellen, wohl auch bedingt durch Ausstrahlungseffekte der eigenen Reformerfolge (Interview 64): So habe Deutschland die Beschäftigungspolitischen Leitlinien erfolgreich mitbeeinflusst, im Zuge von EU-2020 starken Einfluss auf die Gestaltung der Oberziele und Indikatoren genommen und „mit einigem Kraftaufwand" sogar höhere nationale Ziele festgeschrieben (vgl. Interview 55). Als gegenwärtige Prioritäten werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit benannt, wobei insbesondere die Jugendgarantie „in unserem Sinne" (Interview 55) und auch stark mit der Person Merkel verbunden sei (Interview 64). Durch die Veranstaltung eines Jugendbeschäftigungsgipfels im Sommer 2013 in Berlin, zunächst an den europäischen Institutionen vorbei und später in den europäischen Kontext übergegangen, habe man maßgeblich zur Etablierung eines neuen Schwerpunkts beigetragen, wobei das Interesse weniger der Situation in Deutschland selbst, sondern vielmehr einer Stabilisierung anderer Mitgliedsstaaten und der gesamten EU gegolten habe (Interview 64). Unter anderem könne Deutschland dabei seine Erfahrungen mit der dualen Ausbildung (vgl. Interview 55) und der Struktur von Arbeitsmarktservices (Interview 67) einbringen und sehe sich aufgrund seiner „privilegierte[n] Position" in der Krise „in der Pflicht […], uns auf der europäischen Ebene einzusetzen" (Interview 55), sowohl bilateral (s. Abschnitt 4.2.3) als auch im Sinne aktiver Upload-Bemühungen. Zum Teil verweisen Befragte allerdings auch auf eine Selbstbeschränkung auf Beratungstätigkeiten, „wenn wir geholt werden" (Interview 67), und damit eine reaktive Rolle; andere betonen markant Zweck-Mittel-Erwägungen unter der Fragestellung: „Was bringt uns das, was kostet das?" (Interview 85).

Generell ist nach Einschätzung eines Gesprächspartners die Bereitschaft, sich aktiv auf europäischer Ebene zu engagieren, zum einen hoch „in Bereichen, wo man selbst gut ist", während in anderen Bereichen weiterhin eine erhebliche Hemmschwelle bestehe. Zum anderen herrsche aber in der Beschäftigungspolitik eine „größere Offenheit" als in den Feldern Rente und Gesundheit, wo „nur grobe Richtungsorientierungen gerade noch akzeptiert" würden (Interview 55). Perspektivisch werde aber die Debatte um eine europäische Arbeitslosenversicherung (s. Kapitel 8.6.2) seitens der Bundesregierung eher zurückhaltend verfolgt, es gebe „sehr viele Fragen" und wenig Vertrauen in ein langfristig gleichmäßiges Profitieren aller Mitgliedsstaaten (vgl. Interviews 55, 85), zumal andere Stabilisatoren wie angemessene Mindestsicherungssysteme in allen Mitgliedsstaaten dieselbe Funktion erfüllen könnten und ihr Aus- bzw. Aufbau daher Priorität genießen sollte (Interview 67; dazu auch BMAS 2017a). Ein anderer Gesprächspartner formulierte noch deutlicher, man habe diesbezügliche Vorschläge bisher „knallhart abgelehnt" und werde dies auch

künftig tun (Interview 64). Andere sehen einen gesamteuropäischen und gemeinsam finanzierten Ansatz zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit grundsätzlich positiv, teilen aber die angesprochenen Bedenken und die Einschätzung, dass man den Vorschlag von Regierungsseite ablehne „wie der Teufel das Weihwasser“ (Interview 85). Zukünftiges Upload-Engagement sei daher von der einzelnen Materie abhängig, wobei grundsätzlich das Niveau der Sicherungssysteme gewährleistet, ein Unterbietungswettbewerb verhindert – ggf. auch durch gemeinsame Standards – und die sozialen Folgen haushaltspolitischer Maßnahmen verstärkt berücksichtigt werden sollten (vgl. Interview 55). Letzteres fordert, verbunden mit dem allgemeinen Ruf „nach einer breiten ‚Sozialstaatsoffensive‘ auf nationaler wie europäischer Ebene“ (Haug/Stoy 2015: 44) auch die Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di in einem im Jahr 2010 veröffentlichten ‚Europamanifest‘ (ver.di 2010).

Hinsichtlich relevanter Upload-Kanäle verweist Zirra (2009: 303) zum einen auf die EMCO-Sitzungen bzw. deren Vorbereitung im BMAS. Dieses agiere sowohl als ‚institutional entrepreneur‘ als auch als Schnittstelle zu weiteren Ministerien (vgl. ebd.: 291f.). Dagegen spricht ein Befragter zwar davon, dass „in Brüssel auf eine deutsche Stellungnahme gewartet“ werde, spricht den entsprechenden Statements in den Ausschüssen aber „nicht so viel Substanz“ zu, u. a. wegen der zuvor notwendigen internen Koordinierung, während derer es beispielsweise zu Konflikten zwischen „Wirtschafts- und Sozialpolitikern“ komme (vgl. Interview 55). Als wichtig bewertet er folglich Gespräche am Rand von Ratstagungen oder per Telefon. In einem nicht auf Leitungsebene angesiedelten Austausch könne man „ungeschützter und freier“ Spielräume ausloten. Klassisches Lobbying, vor allem bei Mitgliedern des Europäischen Parlaments, und die Einbindung in Ausschüsse sind aus Sozialpartner-Perspektive die zentralen Instrumente europäischer Einflussnahme (Interview 75). Allerdings gebe es trotz des Bekenntnisses zu einer wichtigen Rolle der Sozialpartner in der Praxis ein „riesiges Defizit“, bedingt durch Informationsasymmetrie, mangelnde Kommunikation und eine erhebliche Ressourcenabhängigkeit der erfolgreichen Interessenvertretung (Interview 75). Auch die Bundesagentur für Arbeit unterhält eine Europavertretung, und ein seit 1997 bestehendes Netzwerk der Leiter der Arbeitsmarktservices, moderiert und finanziert von der EU-Kommission, wurde auf Initiative Deutschlands auf eine europäische Rechtsgrundlage gestellt (das European Network of Public Employment Services) und ist durch die EU-Institutionen mandatierungsfähig (Interview 67). Upload-Allianzen werden dabei nach Einschätzung eines Befragten themenspezifisch gebildet, aber man finde sich „häufig im selben Boot wieder“ wie die Benelux- und die nordischen Staaten, gelegentlich auch Frankreich (vgl. Interview 55).

4.2.3 Interload

Während wie gezeigt das Verhältnis nationaler Notwendigkeit und europäischer Induktion zentraler Reformen umstritten ist, lässt sich zumindest an einigen konkreten Fällen die Nutzung von Erfahrungen einzelner anderer Mitgliedsstaaten, zum Teil begleitet durch eine explizite Kooperation mit diesen, belegen. Insofern sind die deutschen Arbeitsmarktreformen möglicherweise sogar eher durch policy diffusion als durch europäische ‚Vorgaben' geprägt, namentlich durch die Vorbilder Dänemark, Schweden und die Niederlande (Interview 65) bzw. bezüglich der Umstrukturierung der Arbeitsvermittlung Großbritannien, die Niederlande, Dänemark und Österreich (Interview 67). Zirra verweist (2009: 299f.) auf eine Orientierung an Dänemark im Fall der – in Deutschland letztlich misslungenen – Job-Rotation (ebenso Büchs/Friedrich 2005: 254) sowie an den Niederlanden für den Ausbau der Leiharbeit, wenngleich diese Übernahme nicht als simple Kopie verstanden werden dürfe. Insofern stellt strukturelle Ähnlichkeit ein naheliegendes Kriterium für Interload-Konstellationen dar; ein Befragter spricht gar von einem „halboffenen Allianzsetting" mit im Wesentlichen Österreich, den Niederlanden, Belgien und den nordischen Staaten und fallweisem Wechsel (Interview 75). Auch Büchs/Hinrichs verweisen auf die nordischen Staaten als Vorbilder etwa bei der Diskussion um stärker steuerfinanzierte Leistungen sowie die familienpolitische Flankierung der Beschäftigungspolitik sowie auf Großbritannien und die Niederlande mit Blick auf die Leitbilder der Aktivierung und 'Employability' (Büchs/Hinrichs 2007: 27; ähnlich Fleckenstein 2008: 185 und Interview 55). Trein/Bonoli/Pisoni (2015: 22) bemerken zudem, der deutsche Mindestlohn sei "heavily influenced by the British legislation [and] policymakers and experts undertook several fact finding missions to the UK." Nach Bulmer (2007: 44) kann die – wenn auch kurzlebige – Plattform des 'Dritten Weges' zur Zeit der Blair- und der Schröder-Regierung als Katalysator solchen policy learnings betrachtet werden (vgl. auch Hinrichs 2010: 69). In technisch-administrativen Fragen sei der natürliche Ansprechpartner das bereits erwähnte Public Employment Services Network. Da die Kommission in dessen Aktivitäten in der Regel eingebunden ist, ist eine Zuordnung zur Dimension des Interload im Grunde problematisch bzw. zumindest nicht trennscharf; da aber auch gegenseitige – ggf. bilaterale – Anfragen untereinander auch außerhalb des PES board stattfinden, ist dieser Abschnitt an dieser Stelle platziert. Als aktivste Mitglieder und aus deutscher Sicht wichtige Partner wurden neben den bereits erwähnten (Frankreich, BENELUX-Länder) auch die baltischen Staaten und Kroatien, das ein sehr systematisches benchmarking betreibe und insbesondere vorbildliche Arbeitgeberservices anbiete, genannt (Interview 85).

Ein befragter Wissenschaftler verweist dezidiert darauf, dass die Orientierung an Lösungen anderer Mitgliedsstaaten stets selektiv erfolgte, da zwar bpsw. der Aktivierungsansatz grundsätzlich übernommen wurde, aber ohne

Umstellung auf die in den nordischen Staaten praktizierte Steuerfinanzierung (Interview 65). Grundsätzlich gebe es eine themenorientierte Beobachtung von bzw. einen Austausch mit als jeweils besonders fortschrittlich geltenden anderen Mitgliedsstaaten (Interview 67); daneben spielten Kriterien wie Sprachraum und ähnliche Governancestrukturen (bspw. Österreich) eine Rolle, aber auch gewachsene politische Beziehungen (Frankreich) (Interview 67). Als weitere Kriterien für die Etablierung bi- oder multilateraler Kontakte wurden die „Farbenlehre" der Regierungen, Nachbarschaft sowie gleiche oder vergleichbare aktuelle Herausforderungen (derzeit bspw. Vertragsverletzungsverfahren wegen des Mindestlohns im Verkehrsbereich gegen Deutschland und Frankreich) angeführt (Interview 64). Damit finden Austausch und Lernen zumeist, aber nicht ausschließlich statt "between countries that already have relatively similar approaches, or […] governments search for information abroad which fits their own reform plans." (Büchs/Friedrich 2005: 266) Nach Aussage eines Gesprächspartners decken sich die Interload-Konstellationen weitgehend mit den häufigsten Upload-Koalitionen, wobei ein Interload-Prozess meist zwei bis vier Mitgliedsstaaten umfasse, am häufigsten aber bilateral stattfinde (Interview 55). Vor Amtsantritt der neuen polnischen Regierung habe es häufig bilaterale Kontakte mit Polen gegeben, besonders wenn im Rat die Fronten verhärtet waren, ansonsten zwar grundsätzlich anlassbezogen, aber häufig bspw. mit Großbritannien, etwa zum Mindestlohn. Mit dem Brexit gehe insofern ein wichtiger Partner mit in Teilbereichen fast identischen Positionen verloren, mit dem Deutschland nicht nur das „Nettozahlerschicksal verbindet" (Interview 64). Dagegen betont ein anderer Befragter mit Blick auf Großbritannien, dort hätten „viele immer hingeguckt", aber innerhalb des Königreichs gebe es riesige regionale Unterschiede, und der grundsätzlich skeptische bis unkooperative britische Ansatz („machen erstmal nichts mit, haben bessere Lösungen") habe einem konstruktiven Austausch im Wege gestanden (Interview 85).

Grundsätzlich gebe es keine festen Austauschformate, sondern dieser finde fallweise in Form von Konferenzen, persönlichen Treffen, Telefonaten, dem Austausch von Papieren oder per E-Mail statt; genutzt würden letztlich „alle Kanäle, so einfach wie möglich", wobei eine namentliche Bekanntschaft der potentiellen Ansprechpartner den Austausch deutlich erleichtere (Interview 85). Die früher häufigeren wechselseitigen Besuche seien dagegen aufgrund der Ständigen Vertretungen in Brüssel und zahlreicher fester Gremiensitzungen sowie Regierungskonsultationen – parallel auch auf Ebene der Fachressorts – nicht mehr vergleichbar notwendig (Interview 55). Allerdings verweist ein Gesprächspartner auf eine aktuelle mittels eines ministeriellen Kooperationsabkommens verankerte Zusammenarbeit mit Italien, für das beim Aufbau einer nationalen Arbeitsvermittlung die Bundesagentur für Arbeit durchaus Vorbildcharakter habe (Interview 67). Ebenfalls abweichend von sowohl den ‚üblichen' Interload-Partnern als auch dem eher informellen

Kooperationsmodus hat Deutschland zum Thema der dualen Ausbildung außerdem ein Memorandum of Understanding mit sechs Mitgliedsstaaten[34] (jeweils bilateral), vor allem aus Südeuropa, unterzeichnet (vgl. Interview 55). Konkret sehen diese Abkommen mit u. a. Griechenland, Italien und Portugal einen „Austausch zu aktuellen Fragen der Berufsbildungspolitik“ sowie „konkrete Kooperationsmaßnahmen […], die der Modernisierung der jeweiligen Berufsbildungssysteme dienen und die sich stets am dualen Ausbildungsmodell orientieren“, vor (BMBF 2017).

4.3 Schweden

Eine grundlegende Besonderheit der schwedischen Arbeitsbeziehungen ist das Fehlen eines umfassenden kodifizierten Arbeitsrechts und die gleichzeitig – und komplementär – hohe Bedeutung kollektiver Abkommen, zurückgehend u. a. auf den sogenannten ‚Dezemberkompromiss‘ von 1906 und das Abkommen von Salt¬sjöbaden 1936 (vgl. Köhler/Thorén/Ulmestig 2008: 259f.). Der weitere arbeitsrechtliche Rahmen kann im Folgenden allerdings nur selektiv gestreift werden, während der Fokus parallel zu den übrigen Fallstudien auf der Arbeitslosenversicherung sowie Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik liegt.

Mit Blick auf die Arbeitslosenversicherung weist Schweden eine in eine Grundsicherung (grundförsäkring) und eine einkommensabhängige Komponente (inkomstbortfallsförsäkring) zweigeteilte Versicherung auf (vgl. NORDSOC 2017). Für die pauschale Basissicherung, die ausschließlich aus Arbeitgeberbeiträgen finanziert wird und diejenigen abdecken soll, die keiner freiwilligen Versicherung angehören oder die Bezugsbedingungen nicht erfüllen (vgl. MISSOC 2016), gelten folgende Bezugsbedingungen: Der Arbeitssuchende muss arbeitslos, aber arbeitsfähig im Umfang von mindestens drei Stunden pro Tag und durchschnittlich mindestens 17 Stunden pro Woche sein, bei der Arbeitsvermittlung (Arbetsförmedlingen) registriert sein und deren Arbeitsangebote akzeptieren (vgl. NORDSOC 2017). Zudem muss in den vergangenen zwölf Monaten eine Arbeitstätigkeit von mindestens sechs Monaten bei mindestens 80 Stunden pro Monat oder im Zeitraum von sechs aufeinander folgenden Monaten mindestens 480 Stunden abhängige oder selbstständige Tätigkeit, davon mindestens 50 Stunden je Monat während der letzten 12 Monate, nachgewiesen werden (vgl. MISSOC 2016). Der Leistungssatz beträgt SEK 369 pro Tag bei vorheriger Vollzeitbeschäftigung und wird bei zuvor Teilzeitbeschäftigten entsprechend reduziert (vgl. ebd.).

34 Daneben bestehen ähnliche Abkommen zur Förderung der Berufsbildungssysteme mit einer Reihe von außereuropäischen Staaten (vgl. BMBF 2017).

Die für Arbeitnehmer freiwillige einkommensbezogene Komponente wird aus Arbeitgeber- und Mitgliedsbeiträgen finanziert (vgl. MISSOC 2016). Für den Bezug der einkommensbezogenen Leistungen muss neben den oben genannten Anforderungen vorheriger Erwerbstätigkeit eine kontinuierliche Mitgliedschaft in einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung für die Dauer von zwölf Monaten vorliegen (vgl. NORDSOC 2017; MISSOC 2016). Die Höhe der einkommensbezogenen Leistungen beträgt an den ersten 200 Tagen 80% des vorherigen Einkommens bis zu einer Höhe von SEK 910 pro Tag, anschließend 70% und maximal SEK 760. Die Leistungshöhe wird per Parlamentsentscheid festgelegt (vgl. ebd.); beide Leistungen werden von Arbeitslosigkeitskassen (A-kassor) verwaltet, die vielfach an Gewerkschaften gekoppelt sind (das sog. Genter System, vgl. Dallinger 2016: 89), und aus den Beiträgen der Versicherten sowie Arbeitsmarktbeiträgen der Arbeitgeber und Selbstständigen finanziert (vgl. NOSOSCO 2015: 80). Die Dauer des Leistungsbezugs beträgt 300 Tage, für Eltern mit unter-18-jährigen Kindern 450 Tage; für beide Leistungen gelten sieben Karenztage (vgl. NORDSOC 2017; MISSOC 2016). Für beide Leistungsarten können bei Fehlverhalten (etwa Ablehnung von Vermittlungsangeboten oder der Teilnahme an Programmen, Angabe falscher Informationen) nach einer ersten Verwarnung Sanktionen in Form der Aussetzung der Leistungen für unterschiedliche Dauer – von einem Tag bis zum vollständigen Leistungsentzug – ausgesprochen werden (vgl. ebd.).

Schweden weist eine lange Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik auf (vgl. bspw. Hemström 2006; Köhler/Thorén/Ulmestig 2008: 258), auch aufgrund des über Jahrzehnte postulierten Vollbeschäftigungsziels. Das auf die frühen 1950er Jahre zurückgehende Rehn-Meidner-Modell schloss bereits gezielte Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration ein, insbesondere in Zeiten des Strukturwandels. Mittel der Wahl sind dabei etwa Weiterbildungs- oder Praxisplätze zur Erhaltung bzw. zum Ausbau der Qualifikation, insbesondere für Langzeitarbeitslose, für die eine entsprechende Garantie eingerichtet wurde (vgl. Anxo/Ericson 2015: 26), im Rahmen derer individuelle Aktionspläne mit wechselseitigen Erwartungen ausgearbeitet werden. Daneben werden verschiedene Formen der Berufsberatung und des Jobtrainings und für 16-25-Jährige im Zuge einer ‚Jugendgarantie' nach dänischem Vorbild (vgl. Hemerijck 2013: 167) nach 90-tägiger Arbeitslosigkeit spezifische Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz angeboten, die durchschnittlich mehr als die Hälfte der Programmteilnehmer innerhalb der max. 15-monatigen Dauer in eine neue Beschäftigung oder Ausbildung bringt, allerdings nicht immer mit Langzeiteffekt (vgl. Anxo/Ericson 2015: 26; Regeringskansliet 2012: 20f.). Arbeitgeber, die Arbeitslose einstellen, können zudem staatliche Zuschüsse erhalten (vgl. NOSOSCO 2015: 95; Anxo/Ericson 2015: 26).

Paradigmatische Reformen im Bereich der finanziellen Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind im schwedischen Fall

– anders als in Deutschland – nicht feststellbar. Richtet man den Blick etwas weiter zurück, so fällt einerseits die oben konstatierte lange Tradition von Arbeitsorientierung einschließlich aktiver Arbeitsmarktpolitik unter dem Schlagwort ‚arbetslinjen' (vgl. Köhler/Thorén/Ulmestig 2008: 258; bspw. auch Kvist et al. 2011a: 8; Björnberg 2012: 72ff.) und eines hohen Sicherungsniveaus ins Auge, andererseits graduelle Anpassungen in Krisenzeiten. So wurde die durch den Ölpreisschock ausgelöste Krise der 1970er Jahre ohne strukturelle Anpassungen überbrückt, indem in erster Linie eine Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung, eine Erhöhung der Sozialausgaben und eine Abwertung der Krone vorgenommen wurden – mit der Folge eines steigenden Haushaltsdefizits (vgl. Schmid 2002: 205; Ploug 1999: 80; Pierson 2001b: 87). In den frühen 1990er Jahren geriet Schweden in eine erneute und gravierendere wirtschaftliche Krise, die sich u. a. in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2,1% auf einen Spitzenwert von 12,5% und einen Jahresdurchschnitt von 8,2% (1993) sowie einem negativen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts 1991-93 äußerte, ein Haushaltsdefizit von fast 12% des BIP im Jahr 1993 zur Folge hatte und zu einer Verdoppelung der Staatsverschuldung führte (vgl. Lindbom 2001: 171). Auch für die Arbeitsmarktpolitik hatte die Krise Folgen, zum einen grundsätzlicher Art, denn seit dieser Zeit, so Hort (2014: 38), wird eine höhere Arbeitslosigkeit von etwa 6% von den jeweiligen Regierungen toleriert, zum anderen in Form konkreter Kürzungsmaßnahmen: 1993 wurden in der Arbeitslosenversicherung fünf Karenztage eingeführt (vgl. NOSOSCO 2005: 77) und das Leistungsniveau von 90 auf 80% des vorherigen Arbeitseinkommens gesenkt, Mitte der 1990er Jahre sogar kurzfristig auf 75% (vgl. Ziehran 2008a: 684; Bengtsson/Berglund 2012: 97). Zudem sollte der konstatierte ‚Drehtüreffekt' (Erneuerung der Bezugsberechtigung per Teilnahme an aktiven Maßnahmen) bekämpft werden, was sich jedoch vorerst als politisch nicht durchsetzbar erwies und erst 2001 in abgeschwächter Form beschlossen wurde (vgl. Ziehran 2008a: 684). Auf die Krise folgten also einerseits verschiedene Leistungskürzungen im Namen der Austerität, zugleich aber auch eine nochmalige Stärkung aktiver Maßnahmen, etwa unter dem Leitbild der Ergänzung der ‚arbetslinje' durch eine ‚kompetenslinje' mit hohen Bildungs- und Ausbildungsstandards und der Betonung lebenslangen Lernens (vgl. Bengtsson/Berglund 2012: 90).

Weitere Reformen betrafen – in chronologischer Darstellung – eine Neuorganisation des Systems der Arbeitslosenversicherung, die seit 1997 als ein „von staatlichen Verpflichtungen unabhängiges Fondssystem [besteht], das jedoch staatlich gefördert wird und in engem Kontakt mit den Gewerkschaften steht […] während zuvor ein duales System aus staatlichen und gewerkschaftlichen Fonds bestand." (Ziehran 2008a: 683f.) Ebenfalls 1997 wurde der Abschluss befristeter Arbeitsverträge erleichtert und der Kündigungsschutz graduell flexibilisiert, indem eine Anpassung bei Einigung der Tarifpartner auf Firmenebene möglich ist (vgl. Ziehran 2008a: 684). Seit 1998 besteht für junge Arbeitslose im Zuge einer verstärkten Aktivierung dieser Zielgruppe die

Verpflichtung, an Ausbildungs- oder Praxisprogrammen teilzunehmen, um soziale Leistungen beziehen zu können (vgl. Anxo/Ericson 2015: 17; Bengtsson/Berglund 2012: 98; Köhler/Thorén/ Ulmstig 2008: 273f.). Die im Jahr 2000 eingeführte ‚Aktivitätsgarantie' erweiterte diesen Ansatz auf die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen (vgl. ebd.: 274). Die konservative ‚Allianz für Schweden' ab 2006 legte mit dem erklärten Ziel, den nordischen Wohlfahrtsstaat in den Kontext einer neuen Ära einzubetten, einen Schwerpunkt auf den Ausbau von Niedriglohnjobs, verstärkte Anreize zur Arbeitsaufnahme und die Kontrolle Arbeitsloser und führte die bereits eingeleitete Flexibilisierung des Arbeitsmarktes fort (vgl. Hort 2014: 38 und 86; Bengtsson/Berglund 2012: 92). Im Jahr 2007 erfolgte eine Reihe weiterer Neuerungen: Die Anforderungen für den Bezug von Arbeitslosengeld wurden verschärft auf eine vorherige Arbeitstätigkeit im Umfang von 80 statt vorher 70 Stunden im Monat und zugleich die maximale Bezugsdauer auf 300 Tage sowie die Leistungshöhe bei längerer Arbeitslosigkeit auf 70% ab dem 201. Tag gesenkt; weiterhin wurden die Mobilitätsanforderungen verschärft auf nun landesweite Arbeitsplatzsuche vom ersten Tag an (vgl. Anxo/Ericson 2015: 16; Bengtsson/Berglund 2012: 99). Nach Ablauf der 300 Tage werden im Rahmen eines Garantieprogramms Beratung, Weiterbildung und Training angeboten, wobei je nach vorheriger Bezugsberechtigung 65% des vorherigen Gehaltes oder der Grundbetrag weitergezahlt werden (vgl. ebd.). Seit 2008 gelten außerdem zeitliche Einschränkungen beim Leistungsbezug für Teilzeitbeschäftigte (vgl. NOSOSCO 2015: 82).

Weiterhin erfolgte eine Neuordnung der Finanzierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Während bis zu diesem Zeitpunkt ca. 90% der Kosten aus dem Staatshaushalt gedeckt wurden, Mitgliedsbeiträge steuerabzugsfähig waren und bei erhöhter Arbeitslosigkeit innerhalb eines Fonds der staatliche Zuschuss automatisch erhöht wurde, richten sich seither die Mitgliedsbeiträge nach den Kosten des jeweiligen Fonds, und ihr Anteil an der Finanzierung hat sich auf durchschnittlich 40% erhöht. Im Zuge dessen sind die Beiträge nicht nur gestiegen, sondern haben sich auch zwischen den Berufsgruppen stärker differenziert; zudem wurde die steuerliche Absetzbarkeit abgeschafft (vgl. Anxo/Ericson 2015: 15; Hort 2014: 48). In der Folge verzeichneten die Arbeitslosenkassen „fluchtartige Austritte" (Hillebrand-Brem 2015: 130) insbesondere von jungen und älteren Arbeitnehmern sowie solchen mit niedrigen Einkommen (vgl. Bengtsson/Berglund 2012: 99; Minas 2014: 179). Ab 2009 wurden die Beiträge dann wieder gesenkt und die Steueranrechenbarkeit wieder eingeführt (vgl. Hillebrand-Brem 2015: 131; Anxo 2012: 34).

In der ab 2009 auch für Schweden spürbar werdenden Krise – das BIP sank in diesem Jahr um 5%, die Beschäftigungsquote um 2,1 Prozentpunkte (vgl. Anxo/Ericson 2015: 4) – setzte die Regierung neben antizyklischen Maßnahmen wie Infrastrukturinvestitionen und der Einführung eines neuen 'in-work tax credits' (jobbskatteavdraget) zur Erhöhung der Arbeitsanreize für

Geringverdiener (vgl. Bentsson/Berglund 2012: 101) vor allem auf bewährte Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei gleichzeitig immer noch vergleichsweise großzügiger Einkommenssicherung. Bestehende Programme sollten intensiver genutzt werden und wurden mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet bzw. vorher gesunkene ALMP-Investitionen wieder ausgebaut (vgl. Hillebrand-Brem 2015: 127), daneben einige Neuerungen für junge Menschen sowie Immigranten und Flüchtlinge eingeführt (Praxisjahr, Lohnzuschüsse, geringere Sozialbeiträge etc.; vgl. Anxo/Ericson 2015: 27f.; Chung/Thewissen 2012: 35). Auch schlossen verschiedene Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Vereinbarungen zu Kurzarbeit (vgl. Hillebrand-Brem 2015: 125).

Während sich die Beschäftigung insgesamt zügig erholte, bewerten Experten die Arbeitsmarktchancen für einzelne Gruppen anhaltend skeptisch, insbesondere für Zuwanderer. Insgesamt ist ein Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit festzustellen, der besonders häufig jüngere und geringqualifizierte Arbeitnehmer betrifft (vgl. Anxo/Ericson 2015: 8ff.). Die Ungleichheit nach Alter, Qualifikation und Herkunft hat sich in Schweden in den letzten Jahren verschärft und in einigen Fällen zu sozialen Unruhen in Großstädten geführt (Hillebrand-Brem 2015: 130ff.; Anxo 2012: 35). Die umfassenden ALMP-Programme werden ebenfalls ambivalent bewertet: Während einerseits die Chancen für teilnehmende Arbeitslose betont werden, ergeben andere Studien lock-in-Effekte und Verdrängungseffekte für reguläre Arbeitsplätze (vgl. zusammenfassend Köhler/Thorén/Ulmestig 2008: 287ff.). Trotz der eingangs konstatierten relativen Kontinuität ergeben die Reformen der jüngeren Vergangenheit in der Summe eine Senkung des Sicherungsniveaus, die Dallinger (2016: 92f.) für den Zeitraum 2001-2012 auf 10 Prozentpunkte in der Lohnersatzrate beziffert, wenngleich ausgehend von einem hohen und europäisch überdurchschnittlichen Ausgangsniveau.

4.3.1 Download

Aufgrund der in weiten Teilen bereits bestehenden Kongruenz von EBS-Zielen und schwedischer Beschäftigungspolitik bzw. aufgrund des zuvor erfolgten Uploads (s. 4.3.2) und entsprechend geringen misfits (Interviews 65, 50a, 91) bestand ein eher geringer Anpassungsdruck: “In the case of Sweden, the European emphasis on ALMPs has reinforced its current policy stance“ (López-Santana 2009: 142). Demzufolge wurde öffentlich zumeist die Position vertreten, dass aufgrund der EBS keine Anpassungen der nationalen Politik nötig seien (vgl. Vifell 2011: 239). Allerdings finden sich in Einzelbereichen dennoch Hinweise auf europäische Einflüsse; so verweist López-Santana (2009: 142, ähnlich Jacobsson 2005: 130f.) auf “tax reform, gender exclusion, and LMP for migrants“ als Gegenstände von EBS-Einflüssen, und auch Vifell

(2011: 247) sieht neben der Verstärkung bereits praktizierter Politiken insbesondere bezüglich Integrationsbemühungen sowie der Bedeutung von employability eine "clear correspondence". Ansonsten habe die EBS zumindest in organisatorischer Hinsicht Veränderungen ausgelöst, nämlich die interne Koordination zwischen der nationalen und der subnationalen Ebene sowie Regierungs- und Nichtregierungsakteuren verbessert (vgl. López-Santana 2009: 138).

Im Rahmen der EBS erhielt Schweden zunächst die Empfehlungen, die hohe steuerliche Belastung von Arbeit zu verringern und verbesserte Anreize für Erwerbstätigkeit zu setzen, insbesondere für gering qualifizierte und niedrig bezahlte Arbeitskräfte, sowie Maßnahmen zum Abbau der ausgeprägten Gender-Segregation des Arbeitsmarktes mit einer deutlichen Überrepräsentation von Frauen im öffentlichen Sektor und insbesondere im sozialen Bereich zu ergreifen (vgl. Rat der EU 2001c: 12f.). Weiterhin hielt der Rat (2003a) fest, dass Schweden zwar bereits zum damaligen Zeitpunkt alle europäischen Zielvorgaben übertroffen habe, aber aufgrund der Bevölkerungsalterung das Arbeitskräfteangebot zukünftig besser ausschöpfen müsse, insbesondere unter Zuwanderern, aber auch durch Maßnahmen zum Abbau von Langzeiterkrankungen bzw. zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und – wiederum – eine anreizkonforme Reform des Steuer- und Sozialleistungssystems.

Die schwedische Regierung griff von Beginn des EBS-Berichtswesens die europäischen Leitlinien und auch die Empfehlungen auf (vgl. auch Jacobsson 2005: 119) und betonte die Kompatibilität eigener Reformen mit der EBS. So konstatiert sie 1998 ein gutes Wachstumsniveau und eine nach der Krise der frühen 1990er Jahre sinkende Arbeitslosigkeit und betont die Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie von Bildungsinvestitionen und Entrepreneurship (vgl. Regeringskansliet 1998: 4). Trotz "an employment policy well in line with the guidelines" erkennt sie Probleme insbesondere für Jüngere und Immigranten auf dem Arbeitsmarkt an und betont, mit dem Ziel der Vollbeschäftigung zukünftig aktiven Maßnahmen weiterhin Priorität einzuräumen und dabei besonders benachteiligte Gruppen sowie die Genderperspektive berücksichtigen zu wollen. Der Fokus solle primär auf dem privaten Sektor liegen, zudem Investitionen und Qualitätschecks im Bereich Bildung und Fortbildung verstärkt werden (vgl. ebd.: 5ff.). Wenngleich die schwedische Regierung die Empfehlungen insgesamt begrüßt, betont sie schließlich in offenem Widerspruch zu einer von diesen, der Steuersatz sei nicht die bestimmende Größe für das Gelingen ihrer Beschäftigungspolitik (ebd.: 9; vgl. zum Widerstand der schwedischen Regierung im Bereich Steuersenkungen auch Jacobsson 2005: 130). Im Jahr 2000 kann die Regierung einen positiven Trend für alle Bevölkerungsgruppen vermelden, allerdings mit regionalen sowie bildungs- und herkunftsbezogenen Unterschieden (vgl. Regeringskansliet 2000: 1f.). Sie verweist auf eine Reihe inzwischen ergriffener Maßnahmen im Einklang mit den Empfehlungen, so die Einrichtung einer Vermittlungsinstitution

für Lohnverhandlungen (Medlingsinstitutet) zur Sicherstellung ‚wachstumskompatibler' Lohnsteigerungen, das Erreichen aller quantitativen Ziele zur Aktivierung bei gleichzeitiger Formulierung ambitionierterer nationaler Ziele, erste Schritte auf dem Weg zu einer umfassenden Steuerreform, indem u. a. Pensionsbeiträge teilweise absetzbar gemacht werden, sowie Maßnahmen im Bildungssektor, etwa zur geförderten Aus- und Weiterbildung für Erwachsene (Adult Education Initiative) (vgl. Regeringskansliet 2000: 3ff.). Für einen Teil der aktiven Maßnahmen wurden ESF-Mittel eingesetzt, die jedoch einen kleinen Finanzierungsanteil von 2-3% ausmachten. In den Folgejahren wiederholt sich dieses Muster im Wesentlichen: Die Berichte betonen die Erreichung der Beschäftigungs- und Haushaltsziele (vgl. Regeringskansliet 2002: 8f. und 2005: 10) und die schrittweise Anhebung der Steuerabsetzbarkeit auf ¾ und ab 2006 auf 100% der Pensionbeiträge (vgl. ebd.: 25 und 2005: 55). Als weiterer Schritt der Steuerreform sollte der Anteil derjenigen, die nationale Einkommenssteuer zahlen, durch Anhebung der entsprechenden Einkommensgrenze auf ca. 15% gesenkt werden (vgl. ebd.: 25). Weitere Schritte in Richtung einer noch verstärkten Aktivierung waren u. a. die Vermeidung von Drehtüreffekten in der Arbeitslosenversicherung durch Streichung der erneuerten Anspruchsberechtigung mittels Teilnahme an bestimmten Programmen sowie die Einführung der Aktivitätsgarantie für Langzeitarbeitslose (vgl. ebd.: 26) und das Vorziehen von Arbeitgeberzuschüssen bei Einstellung junger Arbeitsloser auf nun nach sechs statt nach zwölf Monaten (vgl. Regeringskansliet 2005: 49). Außerdem wurden Reformen in der Krankenversicherung und insbesondere bei Langzeiterkrankungen hervorgehoben, die zu einer ersten Reduzierung des hohen Krankenstandes geführt hätten (ebd.: 50f.; vgl. 5.3). Bspw. 2007 und 2009 (Rat der EU 2007a; 2009c) erhielt Schweden angesichts seines "very good progress" keine beschäftigungspolitische Empfehlung mehr, sondern lediglich einen 'point to watch' bzgl. Reformergebnissen in den Bereichen Jugendarbeitslosigkeit, Beschäftigung von Immigranten und der Reintegration von Beziehern von Krankengeld in den Arbeitsmarkt. Ähnlich wie im EBS-Rahmen betonte die schwedische Regierung auch im Rahmen der OMK-SSSI-Berichterstattung, die genannten Problemgruppen stärker in den Fokus zu nehmen, auch unter dem Blickwinkel der Bekämpfung von Exklusion (vgl. Regeringskansliet 2008: 6ff.).

Insgesamt ist für diese Phase dem Befund von Jacobsson (2005: 119) zuzustimmen: "Swedish labour market policy is largely in line with, yet preceded, the EES." Während vor allem im organisatorischen Bereich Verbesserungen konstatiert werden, befindet Jacobsson (ebd.: 122) nach Auswertung der von ihr durchgeführten Expertengespräche, die meisten arbeitsmarktpolitischen Reformen hätten auch ohne die Existenz der EBS in dieser Form stattgefunden. In einzelnen Teilbereichen wie Steuerreformen, geschlechtsspezifischen Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt und der Integration von Migranten dagegen sind EBS-induzierte Aktivitäten erkennbar – beispielsweise in Form

der mit finanzieller Unterstützung begleiteten Maßgabe seitens der Regierung an die nationale Arbeitsmarktbehörde, die beiden letztgenannten Probleme zu bearbeiten (vgl. Jacobsson (2005: 121). Wenngleich kaum ein konkreter Einfluss auf nationale Entscheidungen vorliege, habe die EBS aber in jedem Fall "a need to refer to it" (Interview 91) geschaffen, in dem Sinne, dass bspw. abweichende nationale Politiken nun argumentativ gerechtfertigt werden müssen. Beispielsweise sei Schwedens Position mit Blick auf die Einführung einer Jugendgarantie gewesen, dass man bereits über ein solches Instrument verfüge ("thought we had this already"), aber es habe einen Austausch mit der Kommission gebraucht, um die schwedische Konstruktion zu erklären (Interview 90). Im Allgemeinen würden aber die Analysen der Kommission geschätzt, über deren Großteil Einigkeit mit nationalen Experten bestehe (Interview 91). Auch der best-practice-Austausch im OMK-Rahmen werde zudem als wichtig und wertvoll geschätzt (Interview 50a).

Mit Blick auf rechtliche Einflüsse gilt Schweden zunächst grundsätzlich als "strong rule follower" (Vifell 2011: 240) mit einem der niedrigsten Werte von non-compliance, während zugleich Verbindungen zwischen nationaler Anpassung und europäischen Ursprüngen nicht öffentlich explizit gemacht werden (vgl. ebd.), eine offenkundige Parallele zum Fall Deutschland, wo ebenfalls eine Strategie des "showing conformity at EU level while domestically denying the influence of Europe" (ebd.: 241) zu beobachten ist. Eine markante Ausnahme im Sinne eines Streitpunkts allerdings bilden in der jüngeren Vergangenheit Urteile des EuGH im Spannungsfeld zwischen Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit einerseits und nationalen Traditionen, namentlich der Handlungsfreiheit von Gewerkschaften, andererseits. Im Fall Laval (Europäischer Gerichtshof 2007a) klagte ein lettisches Bauunternehmen gegen eine schwedische Gewerkschaft wegen deren Bemühungen, durch Kollektivmaßnahmen die Einstufung lettischer Arbeitskräfte auf Baustellen in Schweden unter schwedische Tarifbedingungen zu erzwingen. Im für Schweden zumindest analog relevanten, aber hier nicht weiter diskutierten Fall Viking (Europäischer Gerichtshof 2007) ging es um die Umflaggung eines finnischen Fährschiffs nach Estland aufgrund des geringeren Lohnniveaus in Estland (vgl. Blanke 2008; Barnard/Deakin 2012: 549ff.). Hintergrund des Falls Laval war das spezifische System der industriellen Beziehungen in Schweden, in dem im Inland tätige Unternehmen durch gewerkschaftliche Aktionen zum Abschluss von Tarifverträgen bewegt werden sollen, was in einer national spezifischen Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie (vgl. Blanke 2008) auch für ausländische Unternehmen gelten sollte. Der EuGH betrachtete diese Regelung als mit EU-Recht unvereinbar und monierte zudem die fehlende Rechtssicherheit für ausländische Unternehmen hinsichtlich der Tarifbedingungen entsandter Arbeitnehmer (Europäischer Gerichtshof 2007a; vgl. Blanke 2008: 9; Barnard/de Baere 2014: 11f.).

Der Laval-Fall löste in Schweden und darüber hinaus erhebliche Kontroversen aus. Eine Befragte verweist auf bestehende allgemeine Bedenken bzgl. möglichen Sozialdumpings zum Zeitpunkt des schwedischen Beitritts, aber da die baltischen Staaten damals noch nicht Mitglied waren, die südeuropäischen Mitgliedsstaaten vom schwedischen Markt weit entfernt und das Bieten auf Ausschreibungen über Internet noch erheblich weniger verbreitet waren, habe man eine solche Situation überhaupt nicht in Erwägung gezogen: "we couldn't even imagine this kind of clash" (Interview 50a). Das Streikrecht werde den wirtschaftlichen Grundfreiheiten nachgeordnet, sozialpolitische Traditionen „mit brutaler Gewalt" (Interview 65, vgl. auch Interviews 75, 50a) aufgebrochen und ohne rechtliche Zuständigkeit in die Autonomie der Sozialpartner bzw. die industriellen Beziehungen eingegriffen (vgl. Blanke 2008: 9ff.; Schmidt/Schünemann 2013: 149f.; Anderson 2015a: 123ff.; Vifell 2011: 235; vgl. analog zum Fall Rüffert Kap. 4.2.1). Barnard/Deakin (2012: 550) zitieren den damaligen Generalsekretär von ETUC: "So we are told that the right to strike is a fundamental right but not so fundamental as the EU's free movement provisions. This is a licence for social dumping and for unions being prevented from taking action to improve matters." Zwar sei Bewegung in die Frage der Entsendung von Arbeitnehmern gekommen und auch einige Verbesserungen erzielt worden, "but posting is still an exception to the rule of equal treatment" (Interview 50a). Die schwedische Regierung versuche nun zweigleisig, des Problems Herr zu werden: auf nationaler Ebene durch eine Gesetzesänderung, die es Gewerkschaften ermöglicht, in Entsendesituationen "collective agreements light" abzuschließen, und ihnen damit (wieder) eine bessere Kontrolle ermöglicht, und auf europäischer Ebene durch den Einsatz für eine Änderung der Entsenderichtlinie (s. auch 4.3.2) (Interview 92).

Mögliche HPI-Einflüsse auf die schwedische Beschäftigungspolitik werden in der Literatur praktisch gar nicht thematisiert. Zwar sind für die Jahre vor dem schwedischen EU-Beitritt Kriseneffekte deutlich erkennbar: Dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Krise der frühen 1990er Jahre war zunächst mit einem Ausbau insbesondere von Trainingsmaßnahmen, später dann mit staatlich subventionierter Beschäftigung sowie strikteren Bezugskriterien und niedrigeren Leistungshöhen in der Arbeitslosenversicherung begegnet worden (vgl. Köhler/Thorén/Ulmestig 2008: 264f.). Für die Zeit nach dem Beitritt 1995 werden diese jedoch praktisch nicht mehr – und insbesondere nicht unter dem Einfluss des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ab 1997 – diskutiert. Lediglich bei Bengtsson/Berglund (2012: 87) findet sich die unpräzise Aussage, dass Schweden nach seinem EU-Beitritt 1995 "subordinated to supra-national regulations of budget discipline and a public expenditure ceiling" gewesen sei und in den 1990er Jahren "budget deficit cuts, price stability and the EU convergence criteria […] principal policy goals" (ebd.: 101) gewesen seien. Eine Durchsicht der Dokumente aus dem Konvergenzprogramm ergibt lediglich die Forderung nach einer stärkeren Betonung von

Beschäftigungsförderung im privaten Sektor sowie "vigilance with regard to wage developments" im Jahr 1999 (Europäische Kommission 1999a; Rat der EU 1999b) sowie die positive Hervorhebung der Beschäftigungsanreize durch die durchgeführten Steuerreformen im Jahr 2008 (Europäische Kommission 2008g; Rat der EU 2008d).

Mit Einführung des Europäischen Semesters wurde die beschäftigungspolitische Interaktion aus schwedischer Sicht "more structured and more coordinated and has also had more impact" (Interview 50a). Die CSR 2011-2016 weisen durchaus Kongruenzen mit nationalen Reformprioritäten auf, wobei allerdings weniger der finanzielle Aspekt als vielmehr – wie bereits im EBS-Rahmen in den Vorjahren – der Abbau von Benachteiligungen einzelner Gruppen im Vordergrund steht. Die schwedische Regierung betont ihr "strengthened work-first principle", u. a. durch Anreize zur Arbeitsaufnahme mittels Steuersenkungen für mittlere und niedrige Einkommen (vgl. Regeringskansliet 2011: 5). Das Ziel bleibe Vollbeschäftigung bzw. vorerst eine Beschäftigungsquote von 80% für Männer und Frauen (vgl. ebd.: 22 und 28), wozu verstärkt Coaching und Jobtraining sowie temporär höhere Zuschüsse für Arbeitgeber eingesetzt werden sollten (vgl. ebd.: 23). Junge Arbeitslose ohne Schulabschluss sollen stärkere Unterstützung erfahren, bspw. einen von vier Monaten arbeiten dürfen, ohne aus der Jobgarantie zu fallen (vgl. ebd.: 24); daneben werden weitere hier ausgeklammerte Maßnahmen im Bildungssektor angekündigt (vgl. ebd.: 24ff. und 31ff.). Erwogen werde die Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung, deren Umsetzung sei aber unklar (vgl. ebd.: 28). Angesichts der relativ guten Haushalts- und Beschäftigungssituation beziehen sich Rat und Kommission lediglich auf die bessere Inklusion benachteiligter Gruppen. Zwar war die Arbeitslosigkeit in der Krise von zuvor 6 auf 9% gestiegen, aufgrund der „soliden Ausgangslage" waren aber eine rasche Erholung (Rat der EU 2011g: Punkt 6) und insgesamt niedrige Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen (ebd.: Punkt 7) zu verzeichnen. Handlungsbedarf bestehe bzgl. der schwachen Position junger Menschen und von Nicht-EU-Bürgern auf dem Arbeitsmarkt, wobei verschiedene Reformbemühungen, etwa Coachings und Sprachkurse, anerkannt werden (ebd.: Punkt 9 und Empfehlung 3). Die CSR 2012 wiederholen im Wesentlichen die vorherige Kritik, bewerten die ergriffenen Maßnahmen aber als "relevant and credible". Lediglich eine vollzogene Senkung der Mehrwertsteuer von 25 auf 12% für Restaurants und Catering als Anreiz zur Einstellung junger Menschen (vgl. Regeringskansliet 2012: 21 und 53ff.) wird skeptisch betrachtet; hier seien umfassendere Maßnahmen denkbar, etwa durch niedrigere Löhne am unteren Ende der Lohnskala (Rat der EU 2012b: Punkt 11 und Empfehlung 3). Die schwedische Regierung sieht weiterhin Handlungsbedarf bzgl. der Langzeitarbeitslosigkeit und benachteiligter Gruppen (Regeringskansliet 2012: 16), während die CSR 2013 erste Erfolge, besonders mit Blick auf Migranten, aber auch vielversprechende neue Maßnahmen wie die Unterstützung

von Einstiegsverträgen im Rahmen des schwedischen Modells hervorheben. Höhere Ambitionen seien bei der praktischen Berufsausbildung angebracht; zudem solle die Jobgarantie stärker auf die bedürftigsten Gruppen zugeschnitten werden und die Erfassung bisher nicht registrierter Betroffener sichergestellt werden (Rat der EU 2013b: Punkt 13 und Empfehlung 4 sowie 2014a: Punkt 13 und Empfehlung 4). In deutlicher Übereinstimmung damit liegen die nationalen Schwerpunkte auf der Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf und der praxisorientierten Ausbildung (Regeringskansliet 2014: 22), Weiterbildungsmaßnahmen und sonstiger Förderung junger Arbeitssuchender sowie älterer Langzeitarbeitsloser, etwa durch eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge (vgl. Regeringskansliet 2013: 16ff. und 2014: 22) und/oder Lohnzuschüsse im Rahmen von Ausbildungsverträgen (Regeringskansliet 2014: 21). Einen weiteren Schwerpunkt bildet der Ausbau von Sprach- und Integrationskursen und Berufsvorbereitung für Immigranten und Flüchtlinge (vgl. ebd.: 24). Der NSR 2015 betont weiterhin eine Fokussierung auf das Bildungssystem (vgl. Regeringskansliet 2015: 18ff.) und kündigt die Einführung einer ‚90-Tage-Garantie' für ein Job- oder (Aus-)Bildungsangebot an junge Arbeitssuchende sowie die Förderung von Trainee-Jobs an, wobei den Gemeinden eine zentrale koordinierende Rolle zukommen soll (vgl. ebd.: 21ff.). Die europäische Jugendgarantie und damit verknüpfte ESF-Mittel sollen genutzt werden, um bereits national geplante Maßnahmen schneller umzusetzen (vgl. ebd.: 22). 2015 erhielt Schweden keine Empfehlung mehr zur Phase des Berufseinstiegs, wenngleich die ergriffenen Maßnahmen weiter beobachtet werden sollen (vgl. Rat der EU 2015c: Punkt 11). Schließlich steht 2015 und 2016 weiterhin die Aufgabe der Integration der großen Zahl von Geflüchteten im Mittelpunkt (Regeringskansliet 2015: 24ff.), die auch von EU-Seite als zentrale Aufgabe bezeichnet wird, ohne dass jedoch dazu eine formale Empfehlung ausgesprochen würde (Rat der EU 2016: Punkt 10).

Die befragten Experten sehen keinen erhöhten Europäisierungsdruck auf Schweden im Zuge der haushaltspolitischen Instrumente. Die Empfehlungen würden von Schweden "as a country not in crisis and not in the Eurozone" nicht als verbindlicher als bspw. frühere EBS-Empfehlungen wahrgenommen (Interview 91). Lediglich in prozeduraler Hinsicht seien Veränderungen festzustellen, da der Arbeitsprozess intensiver und komplexer – bspw. auch durch intensivere Verflechtungen zwischen der Arbeit der unterschiedlichen Ausschüsse – geworden sei und einen "higher workload" verursache (Interviews 90, 91).

4.3.2 Upload

Zumindest auf den ersten Blick legen die großen Übereinstimmungen der schwedischen Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik und der EBS einen

erfolgreichen Upload nationaler Politiken und Präferenzen nahe (Interview 65). In der Tat war Schweden in der Entstehungsphase der Beschäftigungsstrategie einer der vehementesten Befürworter einer vertraglichen Verankerung (vgl. Regeringskansliet 1998: 5; Ekengren/Sundelius 1998: 141; Jacobsson 2005: 107) und „forderte anfangs [sogar] eine Gleichwertigkeit der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen mit denen der WWU […], nahm diesen Vorschlag [später] jedoch zurück“ (Stephan 2009: 134; vgl. Ekengren/Sundelius 1998: 141). Auch setzte Schweden sich für die Verankerung des Vollbeschäftigungsziels auf europäischer Ebene ein (vgl. Stephan 2009: 134), wobei letztlich bekanntlich nur das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus vertraglich festgehalten wurde. Dennoch war insgesamt der “very explicit Swedish attempt to get the EU to pay more attention to employment” (Interview 44) durchaus erfolgreich, auch über den ersten schwedischen EU-Kommissar Allan Larsson, der für dieses Feld einschließlich der Vorbereitung der EBS zuständig war (vgl. Ekengren/Sundelius 1998: 141). Nicht zuletzt schlug sich dies im “fight over words” (Visser 2009: 49) insbesondere im EMCO im Zuge der Neuausrichtung der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen nieder, der maßgeblich von Schweden, Dänemark, Finnland, Großbritannien und den Niederlanden geprägt wurde (vgl. ebd.; Nedergaard 2006). Auch die Integration von Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik hat in Schweden eine lange Tradition, “which has led Sweden to pursue the same quest at European level, thus strongly supporting ideas of integration between policy areas as pronounced in the Lisbon Strategy in general and the EES in particular.” (Vifell 2011: 234)

Zwar ist eine Vorbildfunktion in Teilbereichen der Arbeitsmarktpolitik nicht gleichzusetzen mit aktiven Bemühungen um einen Upload nationaler Politik, wie etwa Visser (2009: 49) betont: “These countries [SWE and DK] were, rather, the source of inspiration for the EES.” Ähnliches gilt für die in Schweden lange etablierte Einbeziehung der Sozialpartner in den Politikprozess und zentrale Regierungsbehörden, der ebenfalls auf europäischer Ebene – im Rahmen der EBS und des Sozialen Dialogs – für erstrebenswert befunden wurde (vgl. Vifell 2011: 234). Dennoch attestiert Vifell (ebd.: 237) schwedischen Regierungsakteuren die Wahrnehmung “to be ‘ahead’ of the rest of the member states and, therefore, able to contribute with helpful advice for others.” (vgl. auch López-Santana 2009: 145) In diese Richtung weist auch die Benennung von Beschäftigungspolitik (neben Erweiterung und Umweltpolitik) als eine der Prioritäten der ersten schwedischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2001 (vgl. Rosén Sundström 2016: 547). Da das Thema zu diesem Zeitpunkt bereits auf der europäischen Agenda war, legte die schwedische Regierung den Schwerpunkt zum einen auf eine Überprüfung des bisher Erreichten, zum anderen im Sinne aktiven agenda-settings auf Themen wie Arbeitsanreize für Frauen und den Ausbau von Kinderbetreuung (vgl. ebd.: 549).

Angesichts der aus schwedischer Sicht sensitiven und teils problematischen Regelungen bzw. Urteile bzgl. der Entsendung von Arbeitnehmern

(s. o.) bildet der Einsatz für das Prinzip ‚gleicher Lohn für gleiche Arbeit' und die Gleichbehandlung von entsandten mit einheimischen Arbeitnehmern sowie die Erhaltung der Rechte von Sozialpartnern einen weiteren Schwerpunkt (auch Interview 92):

> „Die Regierung wird sich dafür einsetzen, dass das Prinzip gleichen Lohns für gleiche Arbeit […] bekräftigt wird und ausländische Arbeitnehmer so weit wie möglich gleich behandelt werden wie einheimischeArbeitskräfte, besonders was grundlegende Arbeits- und Einstellungsbedingungen im Rahmen der Entsenderichtlinie betrifft, während gleichzeitig die Personenfreizügigkeit respektiert wird" (Regeringskansliet 2016a, eigene Übersetzung).

Auch für den Gewerkschafts-Dachverband LO ist eine verbesserte Entsenderegelung ein zentrales Anliegen, das auch mit Partnern in anderen Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschland, Frankreich und Belgien, sowie innerhalb des europäischen Dachverbandes ETUC verfolgt wird (Interview 50a). Zudem möchte man durch die Förderung der Verabschiedung eines "social progress protocol" die wahrgenommene Schieflage zwischen Binnenmarktfreiheiten und sozialen Rechten grundsätzlich beheben (Interview 50a). Für die schwedische Regierung 2014-2018 betont eine Befragte, diese habe sozialpolitische Themen nicht nur auf nationaler Ebene priorisiert, sondern auch auf europäischer Ebene entsprechende Debatten zu befördern versucht, wie u. a. der Sozialgipfel in Göteborg 2017 zeige (Interview 91).

Vifell (2011: 237) stellt als zentrale Upload-Kanäle einerseits die Mitarbeit in den zuständigen Gremien und andererseits die Zirkulation eigener Papiere heraus. So hätten insbesondere das Ministerium für Industrie und Beschäftigung sowie das Finanzministerium die Notwendigkeit frühzeitigen Handelns etwa im Prozess der Formulierung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien erkannt und sich aktiv in EMCO und EPC eingebracht, eigenes Personal an wichtigen Stellen positioniert, etwa im EMCO-Sekretariat oder als Vorsitzende von Arbeitsgruppen (vgl. ebd.). 'Non-papers' des zuständigen Ministeriums an Ausschussmitglieder, Kommissionsangehörige und MdEPs seien ebenfalls ein effektives Mittel gewesen, da gerade die schwedischen Papiere aufgrund der nationalen Erfahrungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik und der daraus resultierenden Glaubwürdigkeit intensiv gelesen wurden (vgl. ebd.: 237f.). Die Befragten betonen die Nutzung aller verfügbaren Kanäle ("the whole chain"), bspw. sichtbares persönliches Engagement der schwedischen Arbeitsministerin im Rat oder die Arbeit der Ständigen Vertretung in Brüssel (Interviews 90, 91). Dabei komme es zu unterschiedlichen Kooperationen und Koalitionen: Während ein gemeinsames nordisches Interesse am Schutz des nordischen Arbeitsmarktmodells bestehe und dementsprechend eine Zusammenarbeit mit Dänemark und Finnland in vielen Bereichen naheliegend sei (Interview 92), würden generell Kooperations- und Upload-Partner themenspezifisch und "with a lot of pragmatism" (Interview 90) ausgewählt. Dies werde auch dadurch begünstigt, dass viele ehemals ‚nordische' Anliegen wie Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt oder die Rolle von Sozialpartnern heute für

eine größere Zahl von Mitgliedsstaaten wichtige Anliegen geworden seien. Schließlich werde gelegentlich Kontakt auch gezielt mit Mitgliedsstaaten mit abweichenden Positionen gesucht (Interview 90).

4.3.3 Interload

In der Forschungsliteratur findet diese Dimension mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik Schwedens kaum Erwähnung. Lediglich bzgl. der seit den frühen 2000er Jahren zunehmend als Problem wahrgenommenen Jugendarbeitslosigkeit sehen Trein/Bonoli/Pisoni (2015: 14f.) einen gewissen "search for new ideas abroad", insbesondere in Dänemark und Großbritannien, die bei der Ausgestaltung der schwedischen Jugendgarantie Pate gestanden hätten (vgl. ebd.). Darüber hinaus verweisen Ekengren/Sundelius (1998: 141) eher allgemein auf die enge und gewachsene Kooperation der nordischen Staaten untereinander: "a potential for coalition-building exists among the often like-minded nations of the north", ein Befund, der auch von den Interviewpartnern geteilt und auf die bereits seit langem untereinander geöffneten Arbeitsmärkte sowie den ähnlichen Kontext zurückgeführt wird, der Erfahrungsaustausch und wechselseitiges Lernen bedeutend erleichtere (Interview 75, 92).

Greifbar wird diese Kooperation im Rat der Arbeitsminister im Rahmen des Nordischen Rates, dessen Mandat in der Kooperation in Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt-, Arbeitsumgebungs- und Arbeitsrechtsfragen liegt und der u. a. gemeinsame Stellungnahmen und eine Fülle von Publikationen zu einzelnen Schwerpunkten wie bspw. aktuell der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt vorlegt (vgl. Nordic Council of Ministers 2017). Themenschwerpunkte im Arbeitsministerrat sind u. a. die gemeinsame Beschäftigungsförderung und Reduktion struktureller Arbeitslosigkeit, die Bekämpfung von Exklusion, die Förderung lebenslangen Lernens, Arbeitnehmerschutz ("health and welfare at work") sowie Schutz und Anpassungsfähigkeit des nordischen Arbeitsmarktmodells. Neben dem einmal jährlich tagenden Ministerrat besteht ein mit der praktischen Arbeit und Vorbereitung betrautes Nordic Committee of Senior Officials for Labour, das zweimal jährlich tagt und wiederum drei Ausschüsse für Arbeitsmarkt, Arbeitsumgebung und industrielle Beziehungen eingerichtet hat (vgl. ebd.). Die nordische Zusammenarbeit in diesem Feld sei gegenwärtig sehr präsent und erfahre auch zunehmende öffentliche Aufmerksamkeit (Interview 92). Zwar gelte in Abhängigkeit von Einzelthemen, beteiligten Ausschüssen und auch Einzelpersonen, "[that]some issues have moved to the European level" (Interview 90), zugleich bedingten bzw. verstärkten sich aber beide Kontexte gegenseitig: "Nordic cooperation in itself and Nordic cooperation within the EU also benefit from each other." (Interview 91)

4.4 Großbritannien

Die angelsächsischen Länder zeichnen sich allgemein durch eine hohe absolute Beschäftigungsquote, eine mittlere in Vollzeitäquivalenten, aber auch ein hohes Armutsrisiko aus (vgl. Zirra 2009: 38). Dazu trägt auch die gering ausgeprägte staatliche Arbeitsmarktpolitik bei (vgl. ebd. 38f.; auch Serrano Pascual 2007 und Clasen/Clegg 2003). Andere sehen dagegen "rather more labour protection than the European perception would indicate" (Le Grand/Mossialos/Long 2007: 43) und begründen dies etwa mit einem Mindestlohn nahe am europäischen Durchschnitt.

Hinsichtlich finanzieller Kompensation bei Arbeitslosigkeit sind zunächst die Leistungen des Arbeitslosengeldes (Contribution-based Jobseekers' Allowance) und der Arbeitslosenhilfe (Income-based Jobseekers' Allowance) zu unterscheiden. Während erstere ein beitragsfinanziertes obligatorisches Versicherungssystem für alle Arbeitnehmer darstellt, aus dem allerdings Pauschalleistungen gewährt werden, handelt es sich bei zweiterer um ein steuerfinanziertes Unterstützungsinstrument bei nachgewiesener Bedürftigkeit (vgl. BMAS 2016, MISSOC 2017c). Zur Finanzierung des Arbeitslosengeldes wird ein einkommensabhängiger Globalbeitrag zur sozialen Sicherung erhoben, der 12% auf den wöchentlichen Einkommensteil zwischen £ 153 (191 €) und £ 805 (1.007 €) und 2 % auf Einkommen über £ 805 (1.007 €) beträgt. Der Arbeitgeberanteil liegt bei 13,8 % der Wochenverdienste ab £ 153 (191 €) (BMAS 2016). Leistungen werden nur dann gewährt, wenn u. a. keine Arbeitstätigkeit im Umfang von 16 oder mehr Wochenstunden vorliegt, der Arbeitslose arbeitsfähig und verfügbar ist sowie eine Vereinbarung für Arbeitssuchende abgeschlossen hat und aktiv nach Beschäftigung sucht (vgl. ebd.). Für den Bezug von Arbeitslosenhilfe müssen in einem der vergangenen beiden Steuerjahre mindestens 26 Wochenbeiträge gezahlt und für beide Jahre insgesamt eine Summe in Höhe des 50-fachen wöchentlichen Mindestbeitrags erreicht worden sein. Das Höchstalter beträgt für Männer 65 Jahre, für Frauen wird es seit 2010 bis 2020 von 60 auf ebenfalls 65 bzw. dann 66 Jahre angehoben (vgl. ebd.).

Der Bezug von Arbeitslosengeld ist auf 182 Tage pro Phase der Arbeitslosigkeit begrenzt. Gezahlt werden in Abhängigkeit vom Alter, nicht aber vom vorherigen Einkommen, £ 57,35 (72 €) pro Woche für 18- bis 24-Jährige, £ 72,40 (90 €) pro Woche für Ab-25-Jährige (vgl. ebd.). Für den Bezug von Arbeitslosenhilfe darf kein Vermögen über £ 16.000 (20.009 €) vorliegen, der Partner darf max. 24 Wochenstunden arbeiten und seit dem 1. Januar 2014 müssen Empfänger von Arbeitslosenhilfe drei Monate vor der Antragstellung ihren Wohnsitz im Vereinigten Königreich gehabt haben. Zudem werden alle Einkünfte und Ersparnisse der Familie angerechnet und die Leistungen ggf. entsprechend gekürzt (vgl. ebd.). Die Grundbeträge liegen dann für Paare über

18 Jahren bei £ 113,70 (142 €) pro Woche, für Alleinstehende gelten die eingangs des Absatzes angeführten Sätze. Zulagen für Unterhaltsberechtigte gibt es nicht, nachdem entsprechende Leistungen für Kinder ab 2006 in einen entsprechenden Steuerabsetzbetrag überführt wurden (Child Tax Credit, s. auch Kap. 7.4; vgl. BMAS 2016

Beide Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind mit einem umfangreichen Katalog von Sanktionen verbunden, wenn bspw. der Arbeitsplatz freiwillig und ohne triftigen Grund aufgegeben wurde oder dessen Verlust selbstverschuldet ist, die Teilnahme an einer Trainings- oder Beschäftigungsmaßnahme verweigert oder der Anweisung des jeweiligen Arbeitsvermittlers nicht gefolgt wird, die Annahme einer Arbeit oder eine Bewerbung für diese unbegründet verweigert oder insgesamt eine mangelnde Eigenaktivität bei der Arbeitssuche festgestellt wird (vgl. BMAS 2016). In solchen Fällen können Sperrfristen zwischen einer und 26 Wochen – je nach Verstoß – verhängt werden, wobei in bestimmten Fällen eine Härte-Beihilfe weitergezahlt wird (hardship payment).

Auch in Großbritannien hat „Aktivierung eine lange Tradition" (Klammer/Leiber 2008: 105) und reicht bspw. zurück zum 1986 eingeführten Programm RESTART. In der Phase konservativer Regierungen (1979-1997) hatte allerdings die Langzeitarbeitslosigkeit trotz Gegenmaßnahmen – einschließlich der Beschneidung von gewerkschaftlichen und Arbeitnehmerrechten – erheblich zugenommen, wenngleich die Beschäftigungsdaten insgesamt im europäischen Vergleich relativ gut blieben (vgl. Hopkin/van Wijnbergen 2011: 259). 1995/1996 wurde das bisherige Arbeitslosengeld umgewandelt in die heutige Transferleistung für Arbeitssuchende (Jobseekers' Allowance; vgl. Dallinger 2016: 94; Hopkin/van Wijnbergen 2011: 262) mit stärkerer Konditionalität und verschärften Sanktionsmöglichkeiten (vgl. Klammer/Leiber 2008: 105; Walker/Wiseman 2003: 9). Im Zuge dessen wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von zwölf auf sechs Monate reduziert und Leistungsverwaltung und Jobvermittlung ab 2002 in 'Jobcentres Plus' zusammengelegt (vgl. Klammer/Leiber 2008: 106; Walker/Wiseman 2003: 9; Le Grand/Mossialos/Long 2007: 48). Außerdem wurden bereits in den 1990er Jahren Pilotprojekte für Langzeitarbeitslose ('Project Work') und Alleinerziehende ('Lone Parent Caseworker') durchgeführt (vgl. Walker/Wiseman 2003: 10).

Mit dem 'New Deal' hat New Labour diesen „Fokus auf Aktivierung […] nahtlos fortgeführt" (Klammer/Leiber 2008: 105 unter Verweis auf Cebulla 2002; Evans/Cerny 2004: 221; Geyer/Mackintosh 2005: 80f.), allerdings mit einem verstärkten Fokus auf ‚Befähigung' der Arbeitnehmer und einer damit einhergehenden ausgeprägten Zielgruppenorientierung (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 48): Dem New Deal für Langzeitarbeitslose (als Nachfolger von 'Project Work'), für Behinderte, für Alleinerziehende (anknüpfend an das o. g. Pilotprojekt der Vorgängerregierung; alle 1998) folgten weitere Neuerungen für Partner von Arbeitslosen, für Musiker (1999) und für Arbeitslose über

50 (2000) (vgl. Klammer/Leiber 2008: 105; Walker/Wiseman 2003: 11) mit dem ‘New Deal 50+‘. Dem gesamten Programm lag die Annahme zugrunde, “that paid work is the best route off benefits and out of poverty“ (ebd.: 9; vgl. Hemerijck 2013: 173). Es sollten folglich verbesserte Arbeitsanreize und Pflichten insbesondere für junge Arbeitslose – für die ein Teilnahmezwang besteht – geschaffen werden, u. a. mittels eines persönlichen Beraters, subventionierter Beschäftigung und Ausbildung (vgl. Evans/Cerny 2004: 223f.; Walker/Wiseman 2003: 11). Im Fall von Regelbrüchen sind Sanktionen in Form der anteiligen oder vollen Kürzung der Leistungen möglich (vgl. ebd.: 14). Auch die Einführung eines nationalen Mindestlohns (vgl. Klammer/Leiber 2008: 105f.) im Jahr 1999 und verschiedene Steuererleichterungen (tax credits) für Geringverdiener zielten darauf, die Bezieher niedriger Einkommen besserzustellen bzw. Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme zu motivieren – “to make work pay“ (Walker/Wiseman 2003: 7; Le Grand/Mossialos/Long 2007: 48). Auch der in Kap. 7.4 näher behandelte Working Families‘ Tax Credit wies in dieselbe Richtung, da er erst ab einem Arbeitsumfang von mindestens 16 Stunden pro Woche in Anspruch genommen werden konnte (vgl. Walker/Wiseman 2003: 7).

Insgesamt fällt die Bewertung der Arbeitsmarktreformen ambivalent aus (vgl. Cebulla 2002): Zwar haben sich die Eingliederungschancen insgesamt verbessert, allerdings vor allem bei ohnehin weniger problematischen Gruppen, während Ältere oder schlecht Qualifizierte und auch ethnische Minderheiten wenig profitierten bzw. sich nicht dauerhaft aus der Abhängigkeit von Sozialleistungen befreien konnten (vgl. Walker/Wiseman 2003: 15 und 24). Erfolge haben sich vor allem bei Jugendlichen gezeigt, wenngleich weiterhin vielfach ein “gap between employers‘ expectations and the job-readiness of some young people“ (ebd.: 15) bestehe. Unter dem Strich habe sich der zielgruppenspezifische Ansatz des New Deal jedoch als sinnvoll erwiesen (vgl. Klammer/Leiber 2008: 107f.), und entgegen der Annahme, dass mit Übergang zu stärkerer Konditionalität und markanter Betonung von Erwerbstätigkeit das Niveau finanzieller Transfers sinken würde, ist die Netto-Lohnersatzrate zwischen 2001 und 2012 sogar leicht gestiegen, nämlich von 60% auf 62%, was allerdings weitgehend durch gezielte Leistungen für Familien bedingt ist (vgl. Dallinger 2016: 93).

4.4.1 Download

Aufgrund frühzeitiger Arbeitsmarktreformen bzw. entsprechender Weichenstellungen wird der ab Mitte der 1990er Jahre einsetzenden Europäischen Beschäftigungsstrategie ein eher geringer Einfluss attestiert: “the building blocks of these reforms were put in place between 1992 and 1997 by the Conservative government led by John Major.“ (Walker/Wiseman 2003: 9) Bereits in dieser

Phase wurden auf Basis eines “cross-party consensus” (Walker/Wiseman 2003: 10) bspw. passive Leistungen für Arbeitslose eingeschränkt, Aktivierungsmaßnahmen verstärkt und ‚Verträge‘ zwischen Arbeitslosem und Arbeitsagentur eingeführt (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 47). Dementsprechend weist die britische Aktivierungspolitik ähnlich der schwedischen zwar eine hohe Übereinstimmung mit der EBS auf (vgl. Hopkin/van Wijnbergen 2011: 260; bzw. umgekehrt, s. Upload in Kap. 4.4.2), ein genuin europäischer Einfluss lässt sich daraus aber nicht ableiten: „Länder, die bereits vor Einführung der EBS auf eine Strategie der Aktivierung umgeschwenkt waren [darunter Großbritannien], haben ihre Reformen ohne große Kursänderung gemäß der EBS-Leitvorstellungen weiter vorangetrieben.“ (Klammer/Leiber 2008: 119; vgl. Mailand 2009: 160)

In ausgewählten EBS-Dokumenten spiegeln sich diese vergleichsweise großen Übereinstimmungen wider, wenngleich in konkreten Einzelfragen immer wieder Kritik geübt und Anpassungen angemahnt wurden, etwa bzgl. Kinderbetreuungsmöglichkeiten (vgl. ebd.: 160f.; s. auch Abschnitt 7.4.). Die britische Regierung betont von Beginn an die bereits hohe Beschäftigungsquote, sieht aber Handlungsbedarf insbesondere bei Jungen, Migranten und alleinerziehenden Müttern und hält fest: “In 20% of households no-one is in work. These are unacceptably high figures.“ (British Government 1998: 4) Es bestehe dringender Bedarf nach qualitativ besserer Bildung und Ausbildung (ebd.: 5) sowie der Fortsetzung des mit dem New Deal eingeschlagenen Weges “away from a passive dependency on welfare towards an active system where everyone who is able to work has the opportunity to do so” (ebd.).

2001 erhielt Großbritannien die Empfehlung, aktive Maßnahmen für erwachsene Arbeitslose schon vor dem zwölften Monat der Arbeitslosigkeit zu forcieren (vgl. Rat der EU 2001c); 2002 wurde diese Aufforderung in ähnlicher Form wiederholt. Die britische Regierung dagegen verweist auf ein bereits bestehendes umfassendes Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik einschließlich verschiedener tax credits, des nationalen Mindestlohns, Ausbildungsmaßnahmen und Umstrukturierungen in der Arbeitsvermitlung (vgl. British Government 2001: 5; 2004: 1f.). Insbesondere die Jobseekers‘ Allowance sei eine aktive, keine passive Maßnahme (British Government 2004: 2; vgl. Geyer/Mackintosh 2005: 84) und die Kritik demzufolge unbegründet, zumal die Beschäftigungsquoten mit 74,6% (gesamt), 69,3% (Frauen) und 53% (55-64-Jährige) bereits die Lissabon-Ziele überschritten (vgl. British Government 2002: 2). In ihren Joint Reports erkennen Kommission und Rat diese hohen Beschäftigungs- und die relativ niedrigen Arbeitslosenquoten in Großbritannien an (bspw. Europäische Kommission 2004a: 218; 2005b: 95; 2007a: 400). Allerdings bestehe mit Blick auf einzelne am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen – Alleinerziehende, Ältere, Geringqualifizierte, ethnische Minderheiten – weiterhin noch Nachholbedarf; zudem wird wiederholt ein relativ hoher Anteil von Geringverdienern konstatiert (vgl. Europäische Kommission

2004a: 218; 2005b: 95; Rat der EU 2007a). Dennoch sieht die Kommission große Übereinstimmungen mit ihrer Aktivierungslinie: “Work is seen as the primary route out of poverty and to strengthen social cohesion, and many of the UK’s initiatives are rooted in activation measures” (Europäische Kommission 2007a: 400). Im NAP 2008 werden die bereits ergriffenen Maßnahmen betont, ihre Erfolge und Kompatibilität mit europäischen Zielen hervorgehoben (vgl. British Government 2008 und 2008a) und das nationale Ziel einer Beschäftigungsquote von 80% ausgegeben (vgl. British Government 2008a: 9). Auch der Rat (2008b; 2009c) sieht ”significant progress“, empfiehlt allerdings “[to] implement recent plans to substantially improve skill-levels and establish an integrated approach to employment and skills in order to improve productivity and increase opportunities for the disadvantaged.”

Angesichts bereits zu Beginn großer Übereinstimmungen zwischen britischer Arbeitsmarktpolitik und EBS sowie im EU-Vergleich auffällig guter Beschäftigungsdaten entfällt ein relevanter Anpassungsdruck mittels der EBS für den britischen Fall. Da das Leitbild der Aktivierung ohnehin bereits auf der Agenda der Labour-Regierung stand (vgl. Geyer/Mackintosh 2005: 80) und zumindest die Vorbereitungen zum Startzeitpunkt der EBS weit fortgeschritten waren (vgl. Hopkin/van Wijnbergen 2011: 262), gibt es “little evidence […] that the Guidelines were a significant factor“ (Geyer/Mackintosh 2005: 83) jenseits eines Verstärker-Effekts (vgl. auch Hopkin/van Wijnbergen 2011):

> “the UK cannot be spurred into action by reference to compliance with the Lisbon strategy. The British record on market liberalization, employment and growth is, in fact, relatively good; if anything, the UK reformed ahead of the other member states in economic areas.“ (ebd.: 270)

Copeland (2016) sieht dennoch einen gewissen Effekt auf beschäftigungspolitische Wahrnehmungen und Prozesse, allerdings beschränkt auf die Zeit der Labour-Regierung, während die Koalitionsregierung ab 2010 diesen Einfluss bewusst zurückgedrängt und damit eine – eher symbolische als materielle – Ent-Europäisierung gegenüber ihrer Vorgängerregierung herbeigeführt habe. Auch die befragten Experten betrachten die Wirkung der EBS eher skeptisch: Zwar sei diese ebenso wie die OMK insgesamt ein von britischer Seite gern gesehenes – weil flexibles und auf Freiwilligkeit beruhendes – Instrument (Interview 60) und biete Raum, um spezifische Probleme zu thematisieren und Verbesserungen anzuregen (Interviews 61, 69). Insbesondere die best-practice-Events seien aus britischer Sicht eine zentrale Errungenschaft, und die Anregungen aus diesen seien im Anschluss teilweise weiterverfolgt worden, sei es durch ‘desk research‘ oder in einigen Fällen auch durch Reisen (Interview 84). Eine tatsächliche Durchschlagskraft auf die britische Beschäftigungspolitik könne man ihr aber nicht attestieren (Interviews 6a, 61). Auch Mailand (2009: 162) berichtet, die von ihm Befragten hätten weder Fälle tatsächlichen Anpassungsdrucks noch strategischer Nutzung der EBS durch nationale Akteure identifiziert. Letztlich habe die OMK kaum Einfluss auf die nationale

Policy-Formulierung (vgl. Interview 6a). Graduell positiver bemerkt ein anderer Befragter, bei aus britischer Sicht schwierigen Themen wie Wohnungsbau, Infrastruktur oder Kinderbetreuung (s. u. 7.4) habe die OMK eine wichtige Rolle bei der Analyse und Problemerkennung gespielt, das müsse aber nicht unbedingt mit einer Übernahme der Lösungsvorschläge der Kommission einhergehen (Interview 84).

Vielmehr werden – im Sinne einer markanten Interload-Dimension, s. u. – Einflüsse einzelner Mitglieds- und Drittstaaten hervorgehoben, darunter neben den Niederlanden und Dänemark mit Kanada, Australien, Neuseeland und vor allem den USA als "principal role model" in etwas abgeschwächter Form (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 48) eine Reihe von Nicht-EU-Mitgliedern mit ebenfalls liberalem Wohlfahrtsstaatstyp. In diesem Sinne gebe es „kein Primat der EU-Politik" gegenüber dem Austausch mit außereuropäischen Staaten (Interview 84).

Im Zuge der haushaltspolitischen Instrumente ergibt sich ein weitgehend paralleles Bild zu dem im OMK-Rahmen: Kommission und Rat heben die im EU-Vergleich niedrige Arbeitslosenquote hervor und begrüßen frühere Reformen (Europäische Kommission 1999b und 2002a; Rat der EU 1999c und 2002c). In den Folgejahren spielt die Beschäftigungspolitik im britischen Konvergenzprogramm zunächst keine sichtbare Rolle. Im Rahmen des Europäischen Semesters seit 2011 hat Großbritannien dann prinzipiell jährlich ähnliche Länderspezifische Empfehlungen erhalten: Der flexible britische Arbeitsmarkt wird positiv bewertet, aber die hohe Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen und ein struktureller Mangel an Ausbildungsmaßnahmen wie in den Vorjahren kritisch betrachtet (bspw. Rat der EU 2011f: Punkt 9 + Empfehlung 2; Rat der EU 2012a: Punkt 12 und Empfehlung 3). Insofern begrüßen Kommission und Rat zwar die bisherigen Reformen und deren beschäftigungsfördernde Wirkung, sehen aber auch anhaltende Probleme, u. a. in Form verbreiteter Kinderarmut (Rat der EU 2012a: Punkt 13). Die britische Regierung begrüßt im NRP 2011 zunächst die Einrichtung des Europäischen Semesters (vgl. British Government 2011: 5) und kündigt weitere Maßnahmen in Richtung der Empfehlungen an: "creating an education and skills system that is responsive to the needs of employers and learners" (ebd.: 29). Auch die bereits umgesetzten oder in Umsetzung begriffenen Maßnahmen der Jobcentres Plus, des Work-Programms und des Universal Credit werden als Mittel zur Umsetzung der Empfehlungen dargestellt (vgl. ebd.: 35ff.); weiterhin sollen zwischen 2007 und 2013 rund 4,5 Mrd. € aus dem Europäischen Sozialfonds genutzt werden (vgl. ebd.: 39). Auch im NRP 2012 stimmt die britische Regierung den konstatierten Defiziten zu und verweist auf deren Übereinstimmung mit Bewertungen von OECD und IMF. Insbesondere verfolge man ein "ambitious programme of investment in youth skills and employability" (British Government 2012: 23). Trotz angespannter öffentlicher Finanzen werde ab 2013 der Universal Credit umgesetzt, der den Übergang von Sozialleistungsbezug in ein

Arbeitsverhältnis fördern soll: “this single working age benefit will enable people to make the transition from benefits into work in the knowledge that they will always be better off working.” (British Government 2012: 30)

Allerdings verweist die britische Regierung im NRP 2013 darauf, “[that] addressing these challenges and rebalancing the economy will take time. The Government therefore supports the continuity of messages in the European Semester” (British Government 2013: 3) – eine kaum verhohlene Umschreibung des Umstandes, dass eine alljährliche Wiederholung derselben Empfehlungen offenbar keinen nennenswerten Umsetzungsdruck entfaltet. Neben den bereits laufenden Programmen solle die Anzahl an Ausbildungsplätzen erhöht und mit dem 2012 angelaufenen Programm Youth Contract weitere Anreize für 18-24-Jährige zur Beschäftigungsaufnahme gesetzt werden (vgl. ebd.: 22f.). Die CSR 2013 erkennen zwar einige Fortschritte an, darunter den Universal Credit, die Kritik an mangelnden Fähigkeiten und Qualifikationen unter Jungen (Rat der EU 2013a: Punkt 13) und an schwachen Arbeitsanreizen (Punkt 14) bleibt aber bestehen. Großbritannien solle u. a. über die Einführung einer ‚Jugendgarantie‘ nachdenken und die Qualität von Ausbildungsprogrammen weiter verbessern (Empfehlung 3).

Im NRP 2014 kann die britische Regierung dann selbstbewusst verkünden: “growth forecasts for the UK have been revised upwards and activity has expanded across all sectors of the economy” (British Government 2014: 3). Auch die Jugendarbeitslosigkeit sei gesunken, wobei sie ein Schwerpunkt der Bemühungen bleibe; allerdings habe die Regierung einen anderen Ansatz als die vorgeschlagene Jugendgarantie gewählt “which it believes better suits the national specificities and circumstances faced by young people in the UK“ (ebd.: 21). Allerdings, so die CSR 2014, würden die erhältlichen Lohnzuschüsse in geringerem Ausmaß beansprucht als geplant, u. a. aufgrund eines anhaltenden mismatches von Arbeitslosen und Arbeitskräftebedarf und weiterhin defizitärer Qualifikationssysteme (vgl. Rat der EU 2014c: Punkt 13 und Empfehlung 3), und der Universal Credit müsse zunächst effektiv implementiert und in ein sinnvolles Gesamtgefüge von Leistungen integriert werden (Punkt 14). 2015 (British Government 2015a: 20) kann dann gar die vierthöchste Beschäftigungsquote für junge Menschen von 16-24 Jahren in der EU konstatiert werden. In den Empfehlungen wird entsprechend anerkannt “[that] the labour market has performed well in recent years and is set to remain strong”. Allerdings bestehen nach wie vor Bedenken u. a. bzgl. Haushalten mit sehr geringer Erwerbstätigkeit, der Ausbildungsqualität und nachhaltigen Behebung von Jugendarbeitslosigkeit (vgl. Rat der EU 2015b: Punkt 10 und Empfehlung 3).

Insgesamt zeichnet sich ein deutliches Muster ab: Die Empfehlungen wiederholen sich in nur geringfügig modifizierter Form von Jahr zu Jahr, die britische Regierung verweist auf ohnehin bereits ergriffene oder geplante Maßnahmen und deklariert diese als im Einklang mit den Empfehlungen, ohne jedoch europäische Impulse dezidiert aufzugreifen. Deutlich wird, dass aufgrund

der Nichtteilnahme an der WWU kein vergleichbarer Druck aufgebaut wurde wie auf die Mitglieder der Eurozone (vgl. Hopkin/van Wijnbergen 2011: 260). Diese Bilanz deckt sich mit den Einschätzungen der Interviewpartner, dass haushaltspolitische Instrumente für Nicht-Euro-Länder wie Großbritannien deutlich weniger relevant seien und faktisch keinen Einfluss hätten (vgl. Interviews 61, 6a, 84), dementsprechend aber auch einen ‚weniger negativen' als auf andere Mitgliedsstaaten (Interview 69). Eine politische Relevanz ist aus Sicht eines Experten aber durchaus gegeben; die CSR würden von Regierungsseite ernst genommen (Interview 84). Entsprechende Maßnahmen würden aber weder in der Öffentlichkeit in Verbindung mit EU-Vorgaben gebracht noch seien sie originär extern motiviert (vgl. Interview 61). Bedauerlich sei aus britischer Sicht, dass im „kommissionsgetriebenen" Semester weniger best-practice-Austausch stattfinde; aufgrunddessen bleibe auch der OMK-Rahmen trotz verringerter Sichtbarkeit wichtig (Interview 84).

Ein im Kontext des Brexit interessanter Fall europäischen Einflusses ist derjenige europäischen Rechts auf die Rechte von britischen Arbeitnehmern. Insbesondere die Arbeitszeitrichtlinie (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993) ist von herausragender Bedeutung, denn "[a]t the time, the UK had virtually no legislation regulating working time" (Anderson 2015a: 178). Insofern hat die Mitgliedschaft in der EU britischen Arbeitnehmern einklagbare Rechte verschafft, die neben der maximalen wöchentlichen Arbeitszeit bspw. auch andere Richtlinien zur Sicherheit am Arbeitsplatz oder zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen betreffen (vgl. Interview 60). Dabei war speziell die Arbeitszeitrichtlinie von Beginn an in Großbritannien sehr umstritten und wird als einer weniger Fälle substanziellen europäischen Einflusses auf das britische Sozialsystem bewertet (vgl. Interview 6a). Dementsprechend erwarten die Gesprächspartner teilweise, dass nach Vollzug des Brexit diese Richtlinie, die den britischen Regierungen schon immer ein Dorn im Auge gewesen sei, wieder kassiert oder zumindest abgeschwächt wird (vgl. Interviews 46, 6a, 101, anders Interview 69), zumal das "really important underpinning of EU law by the European Court of Justice" aller Voraussicht nach entfallen wird (Interview 60). Dagegen betont ein anderer Befragter die Beteuerung von Premierministerin May, dass es keine Verschlechterung von Arbeitnehmerrechten geben werde (Interview 84):

> "And a fairer Britain is a country that protects and enhances the rights people have at work. That is why, as we translate the body of European law into our domestic regulations, we will ensure that workers' rights are fully protected and maintained. Indeed, under my leadership, not only will the government protect the rights of workers set out in European legislation, we will build on them." (May 2017: Punkt 7)

Weitgehend unkontrovers ist dagegen die unterstützende Nutzung von Mitteln des Europäischen Sozialfonds zur Umsetzung nationaler Beschäftigungsprogramme, etwa zur Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit oder zur Arbeitsmarktintegration besonders Benachteiligter – Menschen mit Behinderungen,

Alleinerziehende, junge und ältere Arbeitslose, ethnische Minderheiten, Geringqualifizierte – durch vorbereitende Trainingsmaßnahmen (vgl. bspw. British Government 2002: 8; 2008a: 32; Interview 60). Trotz einer recht intensiven Nutzung und Präsenz des ESF in zahlreichen Projekten könne aber daraus kein substanzieller europäischer Einfluss abgeleitet werden (vgl. Interviews 46, 6a und 61). Zudem sei der ESF lokal ein grundsätzlich sehr sichtbares und wirksames EU-Instrument, werde allerdings in Großbritannien weniger öffentlich wahrgenommen als in anderen Mitgliedsstaaten (Interview 69).

4.4.2 Upload

Im Bereich Beschäftigung kann Großbritannien ein durchaus hohes Maß an Einfluss auf die entstehende europäische Politik attestiert werden. Während die konservative Regierung Major eine vertragliche Verankerung europäischer Beschäftigungspolitik zunächst noch abgelehnt hatte und für diesen Fall ein opt-out verlangte, akzeptierte die auf sie folgende Labour-Regierung ein solches Kapitel nicht nur, sondern engagierte sich aktiv bei dessen Mitgestaltung (vgl. bspw. Copeland 2016; Hopkin/van Wijnbergen 2011: 265 und zur breiteren Neuaufstellung der EU-Strategie unter New Labour Bulmer/Burch 2005). Mindestens zwei unterschiedliche Schwerpunkte lassen sich dabei identifizieren: Zum einen sollte die primäre Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten erhalten werden (vgl. Stephan 2009: 135) bzw. die europäische Beschäftigungspolitik möglichst ‚soft', „ohne Verbindlichkeit und strenge Sanktionsmöglichkeiten" (Klammer/Leiber 2008: 108) gestaltet werden. Zum anderen aber ging es auch um eine inhaltliche Dimension, nämlich eine Ausgestaltung möglichst im Einklang mit den Prämissen des ‚Dritten Weges': „Tatsächlich wirkten die Briten im Vorfeld stark auf das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrags ein und sorgten dafür, dass die EBS inhaltlich der Philosophie des Dritten Weges bzw. New Labour folgte" (ebd.; vgl. Kenner 1999). Auch Walker/Wiseman (2003: 4) heben eine solche Intention hervor: "The architects of these reforms [the New Deal] are apt to see them as a model for the development of activation and welfare policies within the member States of the European Union", und auch im Selbstverständnis wird sie stellenweise deutlich, sei es unter einer breiteren strategischen Perspektive (vgl. bspw. Blair 2001a) oder mit Blick auf einzelne konkrete Maßnahmen mit unterstelltem Vorbildcharakter, etwa bei der Organisation der Arbeitsvermittlung (vgl. British Government 2008a: 19). Ennals (2004: 29) spricht den Upload-Ambitionen der britischen Regierung(en) durchaus sichtbaren Erfolg zu, bspw. seien "many aspects of New Labour policy since 1997 […] reflected in the European Employment Strategy, which epitomises many aspects of what used to be termed 'The Third Way'"

Auch die befragten Experten sehen durchaus einen starken britischen Einfluss auf die europäische Beschäftigungspolitik (vgl. Interviews 46, 69). So seien neben allgemeinen Bemühungen um eine ökonomisch starke, gefestigte EU und ein mit dem flexiblen britischen Arbeitsmarkt kompatibles Maß an Regulierung (Interviews 69 und 84) konkrete Anstöße etwa mit Blick auf die Equal-Pay-Richtlinie oder im Bereich der Antidiskriminierung gegeben worden (vgl. Interview 60). Dasselbe gelte bei der Arbeitsvermittlung, wo die mehrere Funktionen vereinenden Jobcenter erfolgreich als europäische best practice vermarktet worden seien (vgl. Interview 61), aber auch etwas breiter bei der prominenten europäischen Verankerung des Aktivierungsleitbildes, wo man etwa eigene Wiedereingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt und das Leitbild ‚fördern und fordern' aktiv propagiert habe, insbesondere unter der Blair-Regierung (vgl. Interviews 61, 84). Aktuell engagiere man sich insbesondere bei der Ausgestaltung der europäischen Bekämpfung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit (Interview 69).

Insgesamt habe sich Großbritannien in der Beschäftigungspolitik als "quite vocal" (Interview 60, ähnlich Interview 84) erwiesen, wobei neben der zentralen Ausschussarbeit (Interview 69) auch eine Kombination verschiedenster anderer Optionen genutzt worden sei (Interview 60), bspw. formelle und informelle Gespräche mit Kommissionsbeamten oder eigene Präsentationen/inputs zu gerade ‚in der Luft liegenden' Themen (Interview 84). Die englische Sprache biete hier einen klaren ‚Startvorteil', da Vertreter anderer Mitgliedsstaaten oder auch der Kommission bspw. quasi-automatisch die britische Presse etc. mitverfolgten (Interview 84). Ein Gesprächspartner verwies auf häufigere ‚Upload-Koalitionen' mit Ungarn, Malta, Polen, Dänemark und manchmal auch Deutschland (Interview 69), ein anderer auf eher wechselnde und nicht exklusive Konstellationen (Interview 84); in der Literatur finden sich dagegen neben Deutschland und Polen Verweise auf Frankreich, Italien, Spanien und die Niederlande (vgl. Bulmer/Burch 2005: 13).

4.4.3 Interload

In der Literatur wird daneben auch auf eine markante Interload-Dimension britischer Beschäftigungspolitik verwiesen; die befragten Experten teilen diese Einschätzung. Walker/Wiseman (2003: 4) heben nicht nur einen US-amerikanischen – und innereuropäisch auch einen schwedischen und niederländischen – Einfluss auf die zentralen Reformen des New Deal hervor (vgl. auch Cebulla 2002; Hemerijck 2013: 173; Evans/Cerny 2004: 222), sondern führen diesen zugleich auf eine aktive Verbreitung entsprechender Ideen und Rhetorik zurück: "success stories about US welfare reform that were actively promoted in London" (Walker/Wiseman 2003: 10). Hopkin/van Wijnbergen (2011). 267) sehen einerseits eine Orientierung an den nordischen Staaten mit ihrer langen

Tradition aktivierungsorientierter Politik, andererseits wiederum “overseas examples“ insbesondere aus den Vereinigten Staaten. Ennals teilt die Einschätzung, dass maßgebliche Reformvorbilder eher außereuropäisch gesucht würden, sieht dies jedoch kritisch:

> “There is a continuing tendency to look to North America for models of alternative policies, and a general unfamiliarity, on the part of UK academics and policy makers, with what is going on in the other 24 countries of the European Union, all of whom work within a common framework of legislation. As a consequence, we are less able to derive the full benefits from open co-ordination, soft law and social benchmarking. We display less of the characteristics of a learning country than we could.” (Ennals 2004: 30)

Auch auf die entsprechenden Agenden internationaler Organisationen wie OECD und IWF wird in der Literatur gelegentlich als Reformblaupause verwiesen (vgl. Hopkin/van Wijnbergen 2011: 266).

Die Expertenbefragungen spiegeln diese Bewertungen weitgehend. So formuliert ein befragter Wissenschaftler: „Wenn Großbritannien lernt, dann von Ländern außerhalb der EU. […] Boston liegt näher als Calais.“ (Interview 6a) Auch in der Öffentlichkeit werde zumeist Bezug auf Australien, Kanada und Neuseeland genommen (Interviews 61, 69, 84). Plausible Gründe werden zum einen in der gemeinsamen Sprache („erste Treffer beim Googeln“) und zum anderen in einer grundlegenden Systemähnlichkeit gesehen, die die Übertragbarkeit einzelner Maßnahmen erhöhe; dies gelte unter den Mitgliedsstaaten lediglich für Irland (Interview 84).

Gelegentlich komme es auch zu einem Austausch mit einzelnen EU-Staaten, dann aber eher auf Initiative der anderen Mitglieder als durch Großbritannien selbst (Interviews 6a, 69). Andere Befragte teilen diese Einschätzung nicht in Gänze: So habe es unter der Koalitionsregierung 2010-2015 durchaus einen intensiveren Austausch mit Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Ländern gegeben, bspw. zu Themen wie Berufsausbildung (Interview 61). Auch früher, nämlich zur Zeit der deutschen Arbeitsmarktreformen um 2000, betont ein Experte einen engen persönlichen Austausch, der darin gemündet sei, dass sich Deutschland – wenn auch nicht in Reinform – an den britischen Jobcentres plus orientiert habe (Interview 84). Ein anderer Gesprächspartner weist gar die USA oder Australien als gängige Maßstäbe von sich – aus Gewerkschaftssicht dienten diese eher als Negativbeispiele (“fear we end up like this“; Interview 60). Vielmehr finde ein themenabhängiger Interload mit verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten statt, bspw. bzgl. Aktivierung und Sanktionierung, aber auch anlässlich deren Modells der teil-automatisierten Arbeitsverwaltung mit den Niederlanden (Interview 84), und ein etwas regelmäßigerer mit Schweden (Interview 60). Als gängige Kanäle insbesondere für den Austausch mit außereuropäischen Partnern wurden der Austausch von Daten, Berichten usw. genannt, die zumeist aber ohnehin online verfügbar seien, daneben Kooperationen über die jeweiligen Botschaften – und dort die Sozial- bzw. Wirtschaftsattachés –, aber auch virtuelle Gruppentreffen,

während persönliche Zusammenkünfte aus Kostengründen eher selten realisiert würden, während sie im innereuropäischen Kontext durchaus häufiger vorkämen (Interview 84).

4.5 Polen

In Polen besteht eine von den Arbeitgebern finanzierte Arbeitslosenversicherung, wobei die Auszahlung als flat-rate-Leistung erfolgt (MISSOC 2017a; vgl. auch Cerami 2010: 246). Wer unfreiweillig arbeitslos, bei den zuständigen Behörden registriert, arbeitsfähig und für den Arbeitsmarkt verfügbar ist sowie 365 Beschäftigungstage in den 18 Monaten zuvor nachweisen kann, kann nach sieben Karenztagen ein nicht bedarfsgeprüftes Arbeitslosengeld (Zasiłek dla bezrobotnych) beziehen. Dessen Höhe richtet sich nicht nach dem vorherigen Einkommen, sondern lediglich nach der Dauer der Arbeitstätigkeit: Beträgt diese ein bis fünf Jahre, so beträgt die Summe 80% eines definierten Basisbetrags, bei fünf bis 20 Jahren 100% und bei über 20 Jahren 120% (vgl. MISSOC 2017a). Der Basisbetrag wiederum liegt für die ersten drei Monate bei PLN 831.10 (188 €), anschließend bei 652.60 (147 €); die maximale Bezugsdauer beträgt in Regionen mit einer Arbeitslosenquote von unter 150% des nationalen Durchschnitts sechs Monate, in Regionen mit 150% oder mehr, bei einer Anspruchsperiode von 20 Jahren, bei Über-50-Jährigen sowie bei einem ebenfalls arbeitslosen Ehepartner und einem unter-15-jährigen Kind zwölf Monate (vgl. ebd.). Bei nicht-kooperativem Verhalten greifen Sanktionen bis zum Entfallen des Anspruchs.

Für Männer ab 60 und Frauen ab 55 Jahren bestehen darüber hinaus verschiedene Optionen, die sich nach unterschiedlichen Mindestbeschäftigungszeiten richten, nämlich eine Frühverrentungsleistung (Świadczenie przedemerytalne) oder eine sog. Brückenrente (Emerytura pomostowa), die an dieser Stelle aber nicht im Fokus stehen (vgl. dazu ebd.). Nicht Anspruchsberechtigte können eine bedarfsgeprüfte Mindestsicherung beziehen, wenn sie ein Einkommen von unter umgerechnet 143 € (für Singles, 116 € für Haushaltsmitglieder) pro Monat erzielen. Dessen temporär gewährte Variante beträgt zwischen umgerechnet ca. 4,50 und 94 € (nach Entscheidung der Sozialbehörde), die bei Arbeitsunfähigkeit gewährte permanente Variante zwischen ca. 6,80 € und 136 €; in beiden Fällen können zusätzlich Zuschüsse bspw. zu Heizkosten beantragt werden (vgl. ebd.). Schließlich können lokale und regionale Behörden verschiedene Maßnahmen aus dem Spektrum aktiver Arbeitsmarktpolitik fördern, etwa Weiterbildungen oder Jobtraining (vgl. ebd.; Szylko-Skoczny 2009: 303).

"Employment policy has a shorter history in Poland than [in other member states]. The concept of 'unemployment' was first officially introduced in 1989"

(Mailand 2009: 164). War – versteckte – Arbeitslosigkeit im Realsozialismus ein Nicht-Thema gewesen (vgl. Piątek 2001: 213), so wurde sie mit der Transformation zur Marktwirtschaft unmittelbar zu einem drängenden Problem, denn mit der radikalen Reduktion von Beschäftigung im öffentlichen Sektor im Zuge von Privatisierung und Restrukturierung (vgl. Wóycicka/Grabowski 2007: 102) und einem gleichzeitigen starken Produktionsrückgang stieg die Arbeitslosenquote von 6,1% im Jahr 1990 auf 16,4% 1993 und nach leichter Erholung Mitte bis Ende der 1990er Jahre erneut auf 20% 2002 und 2003 (vgl. Szylko-Skoczny 2009: 294f.). Zurückgeführt wird dies u. a. auf ein mismatch bei Qualifikationen, geringe Mobilität und steigende Arbeitsproduktivität (vgl. Golinowska 2004: 348). Trotz starker räumlicher Differenzierung waren tendenziell Frauen, Jugendliche, Ältere und Ungelernte besonders häufig betroffen, und auch Langzeitarbeitslosigkeit war ein verbreitetes Problem. Etwa seit 2004 konnten allerdings kontinuierliche Verbesserungen erzielt werden (vgl. Szylko-Skoczny 2009: 300). In diese Phase fiel auch ein Wandel der Beschäftigungsstruktur: eine Abnahme – auf hohem Niveau – im Landwirtschafts- und Industriesektor (vgl. ebd.: 296) und gleichzeitige Verschiebung in den privaten und den Dienstleistungssektor sowie die Selbstständigkeit, einhergehend mit weniger Standardisierung und höherer Flexibilität (vgl. Golinowska 2004: 349f.).[35]

Wóycicka/Grabowski (2007: 103) identifizieren eine erste Phase von 1989 bis 1993, die sie durch die Transformationskrise, hohe Arbeitslosigkeit, um sich greifende Armut und sinkende Einkommen charakterisieren. In dieser Zeit wurde u. a. ein Gesetz zum Arbeitslosenschutz (1990) mit „großzügige[n] Vorruhestands- und Invaliditätsregelungen“ (Piątek 2001: 213) beschlossen. Leistungen bei Arbeitslosigkeit waren in dieser Zeit einfach zu beantragen, das Leistungsniveau betrug 70% des vorherigen Einkommens in den ersten drei Monaten, dann 50% für weitere sechs und 40% für weitere neun Monate. Zudem wurde 1990 ein gesondertes Versicherungssystem für Bauern eingeführt,

> “[that] within a decade became an indispensable anti-poverty programme for the underdeveloped Polish countryside, operating alongside a comprehensive unemployment protection scheme introduced in the same year, and made available to virtually all adult citizen[s] without a job but with a credible record of previous employment.” (Hemerijck 2013: 207)

Außerdem wurde Anfang der 1990er Jahre eine öffentliche Arbeitsverwaltung geschaffen, wobei die Kreisebene eine Schlüsselrolle spielt (vgl. Szylko-Skoczny: 303). Da die Kosten für das Arbeitslosengeld stark stiegen und die Leistung auch von zuvor gar nicht Beschäftigten beantragt wurde, erfolgte in

35 Szylko-Skoczny (2009: 300) konstatiert für diesen Zeitraum eine graduelle Reduzierung der Dauerbeschäftigung bei Anstieg von befristeten Verträgen, Werkverträgen, Zeitarbeit etc., aber zugleich noch immer „große Starrheit, umfangreiche Eingriffsmöglichkeiten des Staates [und die] Dauerhaftigkeit des Normalarbeitsverhältnisses“ bei gleichzeitig gering ausgeprägtem Schutz für atypisch Beschäftigte (vgl. ebd.: 302).

den Jahren 1991 bis 1992 eine Senkung der Leistungshöhe für die gesamte Bezugsdauer von jetzt maximal zwölf Monaten, und Personen, die zuvor nicht gearbeitet hatten, erhielten nun keine Leistungen mehr (vgl. Piątek 2001: 213; Simieńska/Domaradzka 2008: 504). In den folgenden Jahren erfolgten unter dem Druck hoher Arbeitslosigkeit, knapper finanzieller Ressourcen und mangelnder Effektivität starke Einschränkungen der Bezugsberechtigung (vgl. Maciejewska/Mrozowicki/Piasna 2016: 233f.), im Zuge derer u. a. 1994 in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit die maximale Bezugsdauer auf sechs Monate gekürzt wurde, um die interregionale Mobilität zu fördern (vgl. Hemerijck 2013: 209). Andere und aktiv ausgerichtete Maßnahmen wie bspw. die Neuregelung von Jobtraining verblieben in den Jahren 1992-95 weitgehend im Status von unterfinanzierten und schlecht geplanten Absichtserklärungen (vgl. Mailand 2009: 164; Wolinska 2003), "[and] there was no systematic government programme to combat unemployment" (Maciejewska/Mrozowicki/Piasna 2016: 235).

1995 wurden im Namen der Missbrauchsbekämpfung ein Festbetrag von umgerechnet ca. 85 € (260 Złoty) und der Anspruchsverlust nach zwei statt vorher drei misslungenen Versuchen der Arbeitsaufnahme eingeführt (Piątek 2001: 214). Zudem durfte kein paralleles Einkommen erzielt werden, die Höhe wurde abgestuft nach Beschäftigungsdauer, und die Abdeckung sank von 80% aller Arbeitslosen auf 40% (1997) und weiter auf 20,6% (1999) (vgl. ebd.; Maciejewska/Mrozowicki/Piasna 2016: 234). Zugleich wurde 2002 der Mindestlohn eingefroren und später nur geringfügig angehoben (vgl. ebd.).

In den Folgejahren ist – bei wieder auf über 20% steigender Arbeitslosigkeit Anfang der 2000er Jahre (vgl. ebd.: 235) – eine allmähliche Verschiebung von passiven zu aktiven Maßnahmen festzustellen: Während der Ausgabenanteil passiver Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2001 noch bei über 85% lag, war dieser 2004 auf 79,3% gesunken, allerdings vorwiegend, weil Vorruhestandsgelder und -zuschüsse ab diesem Jahr nicht mehr aus dem Arbeitsfonds finanziert wurden (vgl. Simieńska/Domaradzka 2008: 513). Eine neue gesetzliche Grundlage aus dem Jahr 2004 listet vier Gruppen aktiver Maßnahmen auf: solche für alle Arbeitslosen wie Vermittlung, Berufsberatung oder Weiterbildung, Maßnahmen für spezielle Zielgruppen wie Bis-25- und Über-50-Jährige oder Alleinerziehende, etwa Arbeitgeberzuschüsse und Praktika, Motivationsinstrumente, bspw. mittels Fahrtkostenübernahme, sowie lokale und regionale Beschäftigungsprojekte (vgl. Szylko-Skoczny 2009: 305f.). 2003-2004 wurden mehrere Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit wie 'First Job', 'Job for the Young' und 'First business' aufgelegt (vgl. Golinowska 2004: 371), allerdings ohne zusätzliche finanzielle Mittel (vgl. Maciejewska/Mrozowicki/Piasna 2016: 238).

Weiterhin erfolgte in dieser Phase (2003-2004) eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, u. a. durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Zeitarbeitsfirmen und die Erleichterung befristeter Verträge (vgl. ebd.: 237).

In der Arbeitslosenversicherung wurden die maximale Bezugsdauer auf sechs Monate und die Leistungshöhe auf einen Fixbetrag von 120 €/Monat beschränkt und verstärkte Sanktionen eingeführt, während zugleich die Abdeckung weiter sank (vgl. Maciejewska/Mrozowicki/Piasna 2016: 237f. und Szylko-Skoczny 2009: 304).

Die Phase der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise ist für Polen in der Literatur bisher kaum aufgearbeitet worden. Maciejewska/Mrozowicki/Piasna (2016: 229) verweisen darauf, dass zwar Polen keine Rezession erlebt habe, wohl aber ein langsameres Wachstum und einen erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit. Als Gegenmaßnahmen hätten die aufeinander folgenden polnischen Regierungen die Strategie gewählt, durch niedrige Arbeitskosten und eine damit verbundene weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen zu fördern:

> “Flexible employment combined with a lean and barely protective social security system – first used as a tool for EU accession – became one of the main austerity measures used to ease the repercussions of the global financial crisis. Some measures, which were initially laid down in the ‘special’ anti-crisis law designed to operate between 2009 and 2011 – for example, flexible working time – were permanently inscribed in labour law.” (ebd.: 230)

So wurde im Jahr 2009 Arbeitgebern der Abschluss einer unbegrenzten Zahl befristeter Verträge ermöglicht und eine neue Grundlage zur Arbeitszeitberechnung eingeführt (vgl. ebd.: 238). 2013 wurden diese Krisenbewältigungsmaßnahmen auf gesetzlichem Weg und trotz erheblicher Widerstände – u. a. großer Demonstrationen – verstetigt; “the ‚state of emergency‘ became the status quo“ (ebd.: 239). Schließlich erfolgten 2014 weitere effizienzorientierte Reformen, u. a. eine Ausgabenrationaliserung durch ‘profiling‘ der Arbeitslosen und die Bindung der Zahlungen an Arbeitsmarktbehörden an deren Effizienz (vgl. ebd.: 239).

Im Ergebnis attestieren Beobachter trotz einer insgesamt deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation Polen anhaltende Probleme bzgl. der Qualifikation und Mobilität der Arbeitnehmer bzw. Arbeitssuchenden (vgl. Szylko-Skoczny 2009: 306), der Regierung einen Mangel an langfristigen Reformstrategien (vgl. ebd.: 304) bzw. eine einseitige Flexibilisierung auf Kosten der Arbeitnehmer durch “promoting insecure and precarious jobs at high social cost“ (Maciejewska/Mrozowicki/Piasna 2016: 231).

4.5.1 Download

Die Europäisierung von Beitrittskandidaten ist ein eigenes Forschungsfeld (bspw. Grabbe 2006), das in dieser Studie nicht im Mittelpunkt steht, weshalb für die Phase vor dem Beitritt im Jahr 2004 auf eine eingehende Analyse verzichtet und stattdessen lediglich mögliche europäische Einflüsse anhand vorhandener Literatur kurz zusammengefasst werden. Für die Zeit unmittelbar

nach dem Umbruch 1989/90 wird zunächst ein Rückgriff auf ältere lokale Traditionen einerseits und einzelne westliche Vorbilder andererseits konstatiert, für die Folgejahre vor allem ein Einfluss der Weltbank in Kombination mit internen Motiven (vgl. Wóycicka/Grabowski 2007: 103f.). Während diese die Regierungen der MOEL zu restriktiver Ausgabenpolitik ermutigte, im Zuge derer die Sozialschutzsysteme erheblich beschnitten wurden (vgl. Palpant 2006: 10), hielt sich die Europäische Union zunächst zurück. Nachdem in den Assoziierungsabkommen (‘Europe Agreements’) von 1991 der Rahmen für Beitrittsverhandlungen und politische sowie ökonomische Beziehungen abgesteckt worden war, legten dann die Kopenhagener Kriterien von 1993, der Europäische Rat von Essen 1994 und ein Kommissionspapier von 1995 den Grundstein für die Integration der MOEL in den Binnenmarkt, wobei der Schwerpunkt auf rechtlicher Harmonisierung lag (vgl. Sissenich 2007: 52ff.). Während einerseits in den alten Mitgliedsstaaten vielfach die Befürchtung bestand, dass “[l]ow-wage competition from the east […] may do away with the ‘European social model’” (ebd.: 1), wurden für dieses Feld kaum Konditionalitätsbestimmungen formuliert (vgl. ebd.: 15). Dagegen spielten finanzielle Förderinstrumente wie PHARE durchaus eine Rolle bei der Rechtsangleichung und dem Aufbau administrativer Kapazitäten, ebenso das Consensus-Programm ab 1995 beim Aufbau der Sozialsysteme und der Unterstützung von Sozialpartnern und NGOs (vgl. ebd.: 54). Die Entscheidung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen markierte insofern einen Wendepunkt, als nunmehr ein beschäftigungspolitischer Kooperationsprozess eingeleitet wurde (vgl. Palpant 2006: 11). 1998/99 wurden im Rahmen der Beitrittspartnerschaften sozialpolitische Elemente als mittelfristige Ziele definiert, wozu u. a. ein Bericht über die Beschäftigungspolitik der Kandidatenländer, die weitere Angleichung von Arbeitsrecht und Gesundheitsstandards, verbesserte Chancengleichheit und der Ausbau von Sozialschutz und Gesundheitsversorgung vorgesehen waren (vgl. Sissenich 2007: 57). Maciejewska/Mrozowicki/Piasna (2016: 234) verweisen außerdem auf einen parallel einsetzenden Druck der Maastricht-Kriterien zur WWU unter den Kandidatenländern. Zugleich bedeutete die Entsendung von Verwaltungsbeamten aus EU-Mitgliedsstaaten eine “highly intrusive exercise of long-term knowledge transfer” (Sissenich 2007: 19).

Vor allem Deutschland beharrte aus Sorge vor Billiglohnkonkurrenz und Arbeitsmigration auf einer Vor-Beitrittserfüllung der Übernahme des sozialen acquis (vgl. ebd.: 61), wobei Beschäftigung einen relativ wenig kontroversen Aspekt darstellte und bspw. die Kommission anschließend an das (freiwillige) Joint Employment Policy Assessment des Jahres 2001 Polen ein recht gutes Zeugnis ausstellte, wenngleich sie weiteren Handlungsbedarf u. a. bzgl. des Steuersystems, der Arbeitsvermittlung, Aus- und Weiterbildung und aktiver Maßnahmen gegen Langzeit- und Altersarbeitslosigkeit sah (vgl. Europäische Kommission 2003b; Sissenich 2007: 89f.). Die Kritik an einer weitreichenden

Vernachlässigung aktiver Arbeitsmarktpolitik findet sich auch wiederholt in der Literatur (vgl. bspw. Golinowska 2004: 365). Ebenso wie das Joint Employment Policy Assessment habe auch das Joint Inclusion Memorandum von 2003 starke Impulse in Richtung einer aktiveren Sozial- und Beschäftigungspolitik gegeben (vgl. Wóycicka/Grabowski 2007: 104). Unterstützt wurden diese durch die schon seit 1999 vorbereitete Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (vgl. Mailand 2009: 164).

Auch die Befragten sehen den stärksten europäischen Einfluss in der Phase vor dem Beitritt: "accession phase was the time where we had to make an effort" (Interview 79, ähnlich Interview 80). Allerdings steht einer gewissen Konvergenz mit Zielen der EBS – insbesondere erhöhter Arbeitsmarktflexibilität – und Entwicklungen wie der Stärkung interministerieller Kooperation und einer Restrukturierung der Arbeitsvermittlung (vgl. Mailand 2009: 165) eine Reihe von Defiziten gegenüber, die die These einer erfolgreichen Vorbeitritts-Europäisierung fraglich erscheinen lassen. So bestanden zum Zeitpunkt des Beitritts noch Umsetzungsdefizite etwa bei Arbeitszeit-, Teilzeitarbeits- und Entsenderegelungen (vgl. Sissenich 2007: 84), außerdem in Detailfragen wie Berufsverboten für Schwangere in einigen Bereichen anstelle von Risikobewertungen (wie der EU-Standard) (vgl. ebd.: 84f.). Auch die ‚Test-Implementierung' der EBS bewertet Golinowska (2004: 369) als "exceptionally poor transfer of the objectives set out in the National Action Plan […] into actually made decisions".

In einem Extrakapitel für die neuen Mitgliedsstaaten im Rahmen der EBS-Empfehlungen wurden Polen im Jahr 2004 umfangreiche Defizite attestiert: eine niedrige und sich weiter verschlechternde Beschäftigungsquote, die höchste Arbeitslosigkeit in der EU mit ca. 20%, ein wenig beschäftigungsfreundliches Umfeld u. a. aufgrund hoher Steuerbelastung bei Geringqualifizierten, verbreitete nicht angemeldete Beschäftigung, fehlende Mobilität der Arbeitnehmer, eine ineffiziente Vermittlung, ein geringer Fokus auf Aktivierung, restriktive Bedingungen für Teilzeitarbeit und eine verbesserungsbedürftige allgemeine und berufliche Bildung (vgl. Europäische Kommission 2004: 33f.). Diese Kritikpunkte entsprechen in groben Zügen den im ersten polnischen NAP Employment (Polnische Regierung 2004) aufgelisteten Prioritäten, nämlich erstens institutionelle Beschäftigungsbarrieren durch bessere Vermittlung abzubauen, die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen zu verbessern und mehr Anreize für die Arbeitsaufnahme zu setzen, zweitens ALMP auf regionaler und lokaler Ebene aufzubauen, drittens die Aktivierung insbesondere von benachteiligten Gruppen durch Trainings etc. voranzutreiben und viertens Koordination und Transparenz der Entscheidungsprozesse zu verbessern (ebd.: 4). Der Bericht verweist auch auf bereits 2002-2004 erfolgte Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsrechts, die aber in Polen überaus unpopulär seien (vgl. Polnische Regierung 2004: 10), sowie auf das Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen von 2004 mit ersten

Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Vermittlung (vgl. Polnische Regierung 2004: 11). Außerdem werden für 2005-06 eine niedrigere Steuerbelastung für Geringverdiener, Beschäftigungsanreize bspw. durch die Erschwerung von Frühverrentung und schärfere Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld (etwa Verfügbarkeit und Arbeitswillen) und der Ausbau von ALMP unter Nutzung von ESF-Mitteln angekündigt (vgl. ebd.: 12). Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien werden in diesem Bericht detailliert aufgegriffen, entsprechende Maßnahmen erläutert und mit Zeithorizonten versehen (ebd.: Anhang 3). Allerdings stehen die formale EBS-Entsprechung der Berichte der MOEL und das Ausmaß an fortbestehender Diskrepanz in konkreten Politiken vielfach in einem markanten Spannungsverhältnis:

> “In fact, these plans show the desire of these countries to comply with the guidelines set down in the EES to the point that at times they are almost an imitation: it is striking to see that the degree of priority retained at national level on a given aspect seems exactly proportional to that which is suggested by the EES, independently of national particularities which, as we have seen, are numerous as compared to the Fifteen. One has the impression that the attention given to implementing the EES is formal, above all” (Palpant 2006: 13).

Eine formelle Empfehlung erhielt Polen erstmalig ein Jahr nach dem 2004 erfolgten Beitritt. Diese beinhaltete die Entwicklung einer substanziellen aktiven Arbeitsmarktpolitik, eine bessere Ressourcenausstattung der Arbeitsvermittlungen, die Beseitigung bestehender Hindernisse für Teilzeitarbeit sowie mehr Investitionen in Humankapital und lebenslanges Lernen (vgl. Europäische Kommission 2005c). Der NRP 2005-2008 greift einige Beschäftigungsprioritäten auf, stellte aber die Kommission nicht zufrieden (vgl. Wóycicka/Grabowski 2007: 105). Im Fortschrittsbericht des Folgejahres erklärte die Polnische Regierung (2006), die Beschäftigungsquote bis 2010 auf 57-58% steigern und die Arbeitslosigkeit auf 12-13% senken zu wollen (vgl. ebd.: 38). Die Situation sei schwierig, verbessere sich aber systematisch und in allen Altersgruppen, u. a. durch die seit 2004 eingeleiteten ALMP-Maßnahmen, eine bessere Vermittlung mit mehr Personal und neuen Qualitätsstandards, eine Reihe zielgerichteter Maßnahmen für junge, ältere und behinderte Menschen, die Bekämpfung nicht-registrierter Arbeit durch Überwachung und Aufklärungskampagnen und die Förderung von Beschäftigung in ländlichen Gebieten, u. a. durch Kredite (vgl. ebd.: 38ff.). Zudem bekennt sich die polnische Regierung zu flexicurity und sieht dieses Leitbild nach den Reformen bereits “relatively good“ verwirklicht, etwa durch vielfältige Beschäftigungsformen, die an dieser Stelle noch nicht problematisiert werden (vgl. ebd.: 46). Nach Einschätzung der europäischen Institutionen sind die erhöhte Priorität von ALMP und die konsequente Verknüpfung des nationalen Reformprogramms mit europäischen Finanzierungsinstrumenten positiv zu bewerten. Es verbleiben aber angesichts des “limited progress“ mehrere Empfehlungen, darunter die Stärkung von nationalen Mechanismen der Ausgabenkontrolle, ein weiterer Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik insbesondere für besonders gefährdete

Gruppen, eine Reform der Leistungen für Arbeitslose unter der Perspektive erhöhter Arbeitsanreize, die Einführung einer Strategie für lebenslanges Lernen und eine Modernisierung des Bildungs- und Ausbildungssystems (Rat der EU 2007a und sehr ähnlich 2009c). Der NSR 2008-2010 (Ministry of Economy 2008) betont zwar, die Arbeitslosigkeit sei schneller als erwartet zurückgegangen auf nun unter 10% (ebd.: 7f.), allerdings gesteht er im Einklang mit den Empfehlungen zu, es bestehe weiterhin Handlungsbedarf u. a. bzgl. Qualifizierung und lifelong learning (ebd.: 11f.), der Verbesserung der Arbeitsmarktverwaltung und Jobvermittlung (14f.) und der Beschäftigung junger und älterer Menschen (16f.). Im Nationalen Sozialbericht 2008-2010 (Ministry of Labour and Social Affairs 2008) wird ebenfalls eine allmähliche Annäherung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung an den EU-Durchschnitt verzeichnet, wobei Verbesserungen bereits vor allem bei jungen Menschen, weniger für Ältere eingetreten seien und noch immer eine geringe interregionale Mobilität bestehe (vgl. ebd.: 6). Als Prioritäten identifiziert dieser Bericht die Aktivierung von Langzeitarbeitslosen, Kranken, Behinderten, Geringqualifizierten und Immigranten (vgl. ebd.: 20f.).

In der Literatur wird die OMK insgesamt für die osteuropäischen Neumitglieder wenig (vgl. Schönheinz 2014: 181) und ein möglicher OMK-Einfluss auf Polen eher skeptisch diskutiert. So betrachtet etwa Palpant (2006: 14ff.) die OMK "more as an administrative exercise than as a lever to truly improve the situation of the labour markets in these countries" und führt dies auf die Wahrnehmung als top-down-Prozess statt als Interaktion, die Schwäche der Sozialpartner sowie generelle Passungenauigkeiten mit der EBS zurück – so sei etwa mehr Flexibilität für Polen die falsche ‚Therapie' gewesen. Demgegenüber äußern die befragten Experten unterschiedliche Bewertungen der OMK von "highly relevant" (Interview 78) bis zu der Einschätzung, die OMK sei nur in geringem Maße einflussreich, die Teilnahme sei zwar selbstverständlich, habe aber keine besondere Priorität (Interview 80). Dazwischen findet sich die Position, die EBS habe vor allem in Kombination mit rechtlichen Anpassungen (auch: Interview 78) im Bereich des Arbeitsrechts, etwa durch die Arbeitszeitrichtlinie, durchaus Veränderungen herbeigeführt, ihre Ziele seien aber ingesamt "impossible to implement" aufgrund der schieren Zahl sowie Passungenauigkeiten, so sei bspw. flexicurity im polnischen Kontext problematisch (Interview 79). Zudem habe der OMK-Einfluss mit zunehmender Dauer der Mitgliedschaft abgenommen, und die Teilnahme an Sitzungen der relevanten Ausschüsse würde inzwischen eher als bürokratische Übung denn als tatsächlicher Katalysator von Veränderungen wahrgenommen (Interview 79). Dennoch sei die OMK "all you can have", wichtig für Mitgliedsstaaten, die umfangreiche Analyseleistungen nicht selbst erbringen können, und zur Perspektivenerweiterung, nationale Reformen seien aber davon weitgehend unabhängig (Interview 79). Die von Mailand (2009: 165) Befragten sehen im Einklang mit diesen Bewertungen einen prominenten EU-Einfluss in der Frage

der Steuerbelastung von Arbeit; in anderen Bereichen sei ein solcher dagegen schwierig nachzuweisen.

Mit Blick auf das haushaltspolitische Instrumentarium findet die Beschäftigungspolitik im polnischen Konvergenzprogramm ab 2004 sporadisch Erwähnung, denn mit der EU-weit niedrigsten Beschäftigungsquote gilt: "the labour market situation remains Poland's major problem" (Europäische Kommission 2006d; Rat der EU 2006b). Die anschließende Verbesserung erkennen die europäischen Institutionen zwar an; sie seien aber "partly due to a shrinking labour force due to migration" (Europäische Kommission 2008h; Rat der EU 2008e). Im Europäischen Semester ab 2011 setzen sich zahlreiche Themen der ersten Mitgliedsjahre weiter fort. Während aus Sicht der polnischen Regierung (2011: 40) das zentrale Defizit in "activation of these social groups who are not sufficiently present on the labour market" liegt, nämlich jungen Menschen, Frauen, Über-50-Jährigen und Menschen mit Behinderungen, thematisieren die CSR vor allem Qualifizierungs- und matching-Probleme (Europäische Kommission 2011a: Punkt 12 und Empfehlung 4, 2012f: Punkt 10 und Empfehlung 3), den Missbrauch von Selbstständigkeit und nicht vom Arbeitsrecht abgedeckten zivilrechtlichen Verträgen (2012f: Punkt 10) und die fehlende Kinderbetreuungsinfrastruktur (s. Kap. 7.5.1). Zwar wird auf den negativen Einfluss der Krise auf die öffentlichen Finanzen hingewiesen, Polen solle jedoch "cuts in growth-enhancing expenditure […], particularly the co-financing of EU funds", nach Möglichkeit vermeiden (Europäische Kommission 2011a: Empfehlung 1). In ihrem Strategiebericht 2012/13 greift die polnische Regierung (2012) die angemahnte Verbesserung des job matchings u. a. durch individuelle Aktionspläne auf (ebd.: 28). Im Folgebericht 2013/14 konstatiert sie eine noch immer, aber weniger stark unter dem EU-Durchschnitt liegende Beschäftigung, einen krisenbedingten leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit und weiterhin die Notwendigkeit, bisherige Problemgruppen zu aktivieren. Problematisch sei weiterhin vielfach der Übergang von der Schule zum Arbeitsmarkt, nötig sei u. a. eine passgenauere (Aus-)Bildung (vgl. Polnische Regierung 2013: 9). Handlungsbedarf sieht die Regierung weiterhin bei der Effektivität der Arbeitsvermittlung und hinsichtlich der Breite des ALMP-Angebots (vgl. ebd.: 10), wobei sie u. a. auf die 2012 eingerichteten Programme 'Solidarity between generations' für Über-50-Jährige und 'Young people on the labour market' verweist (vgl. ebd.: 11). In Planung befänden sich u. a. ein stärker individualisiertes Vermittlungsangebot, Anreize für die Beschäftigung Unter-30-Jähriger durch die (partielle) Befreiung von Sozialabgaben für Arbeitgeber und Über-50-Jähriger durch Lohnzuschüsse sowie die Einrichtung eines Fonds für lebenslanges Lernen (vgl. ebd.: 12f.).

In den CSR (Rat der EU 2013d) finden sich zahlreiche dieser Befunde wieder, allerdings verbunden mit Kritik an bisherigen Maßnahmen zu ihrer Behebung: So gebe es für junge Menschen zu wenige verfügbare Lehrstellen und Jobtrainings, die Qualität der schulischen Ausbildung sei vielfach schlecht und

dem Arbeitsmarkt nicht angemessen, lebenslanges Lernen werde kaum genutzt (Punkt 12), die extensive Nutzung von befristeter Beschäftigung und Werkverträgen kaum reguliert, besonders für junge Arbeitnehmer, mit negativen Effekten für Humankapital und Produktivität, aber auch das Lohnniveau (Punkt 13). Demzufolge solle Polen die Jugendarbeitslosigkeit reduzieren, etwa durch Einführung einer Jugendgarantie, die Qualität von Bildungs- und Ausbildungssystemen verbessern und die Segmentierung des Arbeitsmarktes durch einen besseren Übergang von befristeter zu permanenter Beschäfitigung und durch die Beschränkung der Nutzung von Werkverträgen bekämpfen (Empfehlung 3).

Im Folgejahr wiederholt sich dieses Muster: Der Befund der polnischen Regierung bleibt ähnlich (Polnische Regierung 2014: 8ff.), sie verweist insbesondere auf die Vorbereitung des Jugendgarantie-Implementierungsplans für Polen zur Unterstützung junger Menschen bis 25 und die bereits im Vorjahr genannten Programme (ebd.: 11). Kommission und Rat (Rat der EU 2014) erkennen die Reformbemühungen an, insbesondere im Bereich der Berufsausbildung, sehen aber anhaltende Probleme, mündend in eine weitgehende Wiederholung der Empfehlung aus dem Vorjahr (bessere Schulbildung, mehr Lehrstellen, Kooperation von Schulen und Arbeitgebern, höhere Verbreitung von lebenslangem Lernen, Bekämpfung der exzessiven Nutzung befristeter Arbeit und von Werkverträgen (Empfehlung 2, zum Thema Frauenerwerbstätigkeit s. 7.5). Während 2015 die Arbeitslosigkeit auf nun unterdurchschnittliche 8,1% gesunken ist, liegt die Beschäftigung insgesamt noch immer etwas und für Frauen und Ältere deutlich unter dem EU-Durchschnitt (Polnische Regierung 2015: 7f.). Hinsichtlich der noch immer verbreiteten atypischen Beschäftigung verweist die polnische Regierung auf die Vorbereitung von Maßnahmen zu deren Begrenzung (bzgl. der maximalen Dauer und Anzahl befristeter Verträge hintereinander; ebd.: 8 und 14); ansonsten werden die bereits bestehenden Programme für einzelne Zielgruppen und insbesondere im Zuge der Jugendgarantie erneut erläutert (vgl. ebd.: 9f.). Die anhaltende Segmentierung des Arbeitsmarktes ist auch der zentrale Kritikpunkt der CSR (Rat der EU 2015e): Polen solle Maßnahmen zur Bekämpfung der ausufernden Nutzung befristeter und Werkverträge ergreifen (Empfehlung 3), wobei diese auch durch hohe Kündigungsschranken begünstigt würden, aufgrund derer Arbeitgeber auf Nicht-Standardverträge auswichen (Punkt 12).

Im letzten hier betrachteten Bericht von 2016 verweist die polnische Regierung (2016) auf eine nun mit 6,9% weit unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote und verzeichnet zugleich eine Tendenz zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen (vgl. ebd.: 14). Zudem können nun Arbeitsverträge nicht mehr für länger als 33 Monate befristet bzw. nicht mehr als drei befristete Verträge hintereinander beim selben Arbeitgeber abgeschlossen werden (vgl. ebd.: 17). Für die Folgejahre sei auch eine Eindämmung von Werkverträgen geplant, bspw. durch Festlegung eines Mindestlohns für solche Beschäftigungsformen (vgl. ebd.: 19). Weiterhin können Arbeitgebern nun als Anreiz zur

Beschäftigung junger Menschen die anfallenden Kosten für zwölf Monate bei Beschäftigung für anschließend weitere zwölf Monate erstattet werden (vgl. Polnische Regierung 2016: 17). Die CSR (Rat der EU 2016b) konstatieren dann auch einige Verbesserungen, aber auch anhaltende Defizite wiederum bspw. im Bildungssystem (Punkt 9). Trotz eines deutlichen Anstiegs unbefristeter Verträge weise Polen außerdem immer noch den höchsten Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse in der EU auf. Die bisherigen Änderungen im Arbeitsrecht und die Maßnahmen wie höhere Sozialversicherungsabgaben für Werkverträge werden zwar als positive, aber nicht als ausreichende Maßnahmen bewertet (Punkt 11) und die altbekannte Empfehlung paraphrasiert: "[…]removing obstacles to more permanent types of employment and improving the labour market-relevance of education and training" (Empfehlung 2).

In der Gesamtbilanz ergibt sich der Befund, dass durchaus in weiten Teilen eine gemeinsame Einschätzung der Lage seitens der polnischen Regierung und der europäischen Institutionen vorliegt. Ein Teil der anhaltenden Defizite, etwa bzgl. des Bildungssystems, scheint weniger auf Reformunwillen zurückzuführen zu sein als auf Umsetzungsschwierigkeiten und längere Umstellungsphasen. Ein gewisses Spannungsverhältnis ergibt sich zwischen der Strategie niedriger Arbeitskosten als Wettbewerbsvorteil und partiell erkennbaren Bemühungen um Verbesserungen für eigene Arbeitnehmer etwa bzgl. atypischer Beschäftigungsverhältnisse. An den einschlägigen EuGH-Urteilen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit, die für Polen hohe Relevanz besitzen, zeige sich der latente Konflikt mit westlichen Ländern wie bspw. den Niederlanden, Frankreich oder Deutschland, die umfassende Dienstleistungsfreiheit eher als Bedrohung oder zumindest als Nachteil wahrnähmen (Interview 79). Ansonsten könnten auf rechtlichem Weg am ehesten die Urteile zur Arbeitszeitrichtlinie als Einflussfaktor gelten, weil Polen hier explizit und letztlich erfolgreich zur Implementierung aufgefordert wurde. Hier lasse sich beispielhaft erkennen, dass zahlreiche Empfehlungen der Kommission – etwa in Bezug auf Kurzarbeit – wirkungslos waren und erst ein EuGH-Urteil Veränderungen herbeigeführt habe (Interview 80).

Dagegen sehen die befragten Experten durchgehend einen geringen haushaltspolitischen Einfluss auf Polen (Interviews 78, 79, 80). Polen sei aufgrund der Einhaltung der Maastricht-Kriterien weniger betroffen als andere Mitgliedsstaaten, befürchte allerdings eine sich verstärkende Konfliktlinie und sich abzeichnende Trennung der EU in Zentrum und Peripherie, die mittels haushaltspolitischer Instrumente vorangetrieben werde (vgl. Interviews 79, 80). Die CSR selbst dagegen seien „kein Damoklesschwert. Sie piksen nur ein bisschen." (Interview 79), würden nur selektiv umgesetzt und spielten im öffentlichen Diskurs keine Rolle (Interview 80). Häufig umfassten sie "commonsense-Empfehlungen", bezüglich derer Reformen ohnehin auf nationaler Ebene angestrebt und durch die CSR höchstens noch spezifiziert würden, "like your grandmother is telling you to put on warm clothes in winter" (Interview

80). Darüber hinaus habe Polen „momentan größere Probleme in der EU als die Umsetzung der Empfehlungen“ (Interview 80).

Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds stellen für Polen ein “major incentive“ dar (Interview 79). Trotz der finanziellen Bedeutung sind sich die Befragten aber einig, dass diese Förderung allenfalls einen „weichen Einfluss“ in Detailfragen, etwa bzgl. ‚soft skills‘, lebenslangem Lernen etc. mit sich bringe, während strukturelle Probleme in diesem Rahmen gar nicht adressiert würden und nach Ende der Projekte häufig Anschlussmöglichkeiten fehlten (Interviews 79, 80).

4.5.2 Upload

Die polnische Regierung bekundete seit der Beitrittsphase ihre grundsätzliche Unterstützung für den Lissabon-Prozess und die EBS (vgl. Wóycicka/Grabowski 2007: 100). Auch der Methode der OMK stand Polen grundsätzlich positiv gegenüber, solange diese nicht verbindlicher ausgestaltet würde (vgl. ebd.: 101f.), sondern sich einerseits auf die Formulierung von – potentiell innenpolitisch nutzbaren – Politikzielen beschränkte und andererseits den unterschiedlichen Entwicklungsstand der EU-Mitgliedsstaaten nach der Osterweiterung berücksichtigte (vgl. ebd.: 107). Zentrale Anliegen Polens in der Arbeitsmarktpolitik lagen bzw. liegen bis heute aufgrund der als hoch eingeschätzten eigenen Wettbewerbsfähigkeit in der Dienstleistungsfreiheit und einer möglichst uneingeschränkten Arbeitskräftemobilität (vgl. ebd.: 106ff.): “the highly competitive character of Polish services makes Poland a natural champion of eliminating barriers to their free movement.” (ebd.: 114; vgl. Interview 31)

Die befragten Experten bestätigen diese Tendenzen im Großen und Ganzen (von der generellen Distanz der PiS-Regierung zur EU einmal abgesehen). Grundsatzposition sei zunächst, dass weder ein weiterer Ausbau sozialpolitischer Einflussnahme – insbesondere von als Wettbewerbsnachteil betrachteten Mindeststandards – erfolgen noch Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als Anlass bzw. Vorwand zur Spaltung der Mitgliedsstaaten genutzt werden dürften (Interview 79). Vor diesem Hintergrund setze sich Polen für eine EU-weite Arbeitsmarktflexibilisierung anstelle zusätzlicher Regulierung ein (Interview 79). Während allerdings der Versuch einer aktiven Einflussnahme bejaht wird (auch Interview 78), wozu in erster Linie die relevanten Ausschüsse, primär EMCO und EPC, daneben aber auch klassisches Lobbying, genutzt würden (vgl. Interview 78), ergeben sich aus polnischer Sicht durchaus Schwierigkeiten bei der Interessenvertretung. So sei es für Polen als relatives Neumitglied noch immer schwierig, auf informellem Weg Kontakt zur Kommission herzustellen – bspw. hätten manche Mitgliedsstaaten bereits vor Herausgabe der CSRs Vorwissen über deren Inhalt, Polen aber nicht (Interview 79). Auch aus

Gewerkschaftssicht gestaltet sich die europäische Interessenvertretung schwierig, generell müssten die polnischen Sozialpartner „oft noch lernen, auf EU-Ebene aktiv zu werden“ (Interview 80). Bisher werde dazu im Grunde nur die Arbeit im Rahmen von ETUC und punktuell die persönliche Ansprache von EP-Mitgliedern genutzt, mit Ausnahme des Themas Klimawandel, wo Polen aufgrund des hohen Stellenwertes des Bergbaus im Land eigene Lobbying-Strategien verfolge (Interview 80). Ein weiteres Thema, das man gerne auf der Agenda platzieren würde, sind transnationale Unternehmensvereinbarungen, bei denen aber seitens der westeuropäischen Mitgliedsstaaten keine große Resonanz wahrgenommen wird (Interview 80). Upload-Koalitionen wurden in den Gesprächen kaum thematisiert, allerdings sporadisch auf „andere osteuropäische Mitgliedsstaaten“ (Interview 80) verwiesen.

4.5.3 Interload

Die Forschungsliteratur thematisiert eine solche Dimension mit Blick auf Polen praktisch gar nicht. Lediglich Golinowska (2004: 367) verweist auf eine sich entwickelnde Zusammenarbeit zwischen regionalen Behörden in Polen und anderen Mitgliedsstaaten, ohne diese jedoch konkreter zu benennen. Die befragten Experten bewerten Interload-Prozesse zwar als grundsätzlich relevant, treffen aber ebenfalls keine Aussage über einzelne Partner in diesem Zusammenhang (Interview 78) oder verweisen auf die Vorbeitrittsphase, in der es eine enge Zusammenarbeit mit einigen westlichen Mitgliedsstaaten, in erster Linie Deutschland und Frankreich, gegeben habe, etwa im Bereich der Arbeitsvermittlung und der Umsetzung der Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Interview 79).

Auffällig sei aus Sicht eines Befragten, dass solche Prozesse selten über die ‚Ost-West- bzw. Alt-Neu-Linie‘ zwischen den Mitgliedsstaaten hinweg verliefen, trotz offenkundiger Relevanz eines Austauschs für beide Seiten, wie etwa bzgl. der Entsenderichtlinie (Interview 75). Vielmehr hätten mit Blick auf diese Thematik die Osteuropäer untereinander aufgrund ähnlicher Ausgangs- und Interessenlagen den Austausch gesucht (Interview 84). Dementgegen sieht ein anderer Experte Kooperationstendenzen auch heute am ehesten mit den Niederlanden und Deutschland und führt dies auf ähnliche ‚Philosophien‘ der Sozialsysteme, aber auch themenspezifische best practices zurück (Interview 79). Als Formate wurden Treffen auf ministerieller Ebene, teilweise auch in anderen Kontexten wie bspw. der ILO und ein Austausch nationaler Experten auf Arbeitsebene genannt (Interview 79).

4.6 Italien

In Italien besteht eine obligatorische gesetzliche Arbeitslosenversicherung, die aus Arbeitgeberbeiträgen in Höhe von 1,61% des Bruttoverdienstes sowie zusätzlich 1,40% bei Vorliegen eines befristeten Arbeitsvertrags und teilweise Steuern – in Form eines jährlichen staatlichen Zuschusses – finanziert wird. Ein gesondertes System der Arbeitslosenhilfe existiert nicht (vgl. MISSOC 2016b; BMAS 2016).[36]
Drei (bis 2017: vier) unterschiedliche Leistungsarten sind zu unterscheiden:

- nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI): ersetzt seit 2015 die früheren Leistungen AspI und Mini ASpI und umfasst im Wesentlichen alle Arbeitnehmer und ihnen gleichgestellte Gruppen sowie Auszubildende,
- assegno sociale di disoccupazione (ASDI): ersetzt die frühere Form der NASpI und deckt Arbeitslose über 55 Jahren ab,
- DIS-COLL: Leistungen für Arbeitnehmer mit einem atypischen, also bspw. befristeten/projektgebundenen Arbeitsvertrag sowie
- eine Mobilitätszulage für alle Arbeitnehmer mit Ausnahme der Bauwirtschaft; diese Leistung ist 2017 ausgelaufen (vgl. MISSOC 2016b; BMAS 2016).

Daneben können bei Teilarbeitslosigkeit oder absehbar zeitlich begrenzter Arbeitslosigkeit, etwa bei Arbeitszeitverkürzung aus betrieblichen Gründen, Lohnergänzungsleistungen gewährt werden (vgl. ebd.). Bezüglich der Bedingungen für den Leistungsbezug gibt es gemeinsame sowie spezifische Kriterien: Generell muss eine unfreiwillige Arbeitslosigkeit vorliegen, mindestens sechs Monate lang keine Arbeitstätigkeit ausgeübt werden, kein Einkommen oberhalb des persönlichen Steuerfreibetrags vorliegen (8.000 € für das Jahr 2015), Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung bestehen sowie der Anspruch auf Leistungsbezug innerhalb von 68 Tagen angemeldet werden. Für die

36 Allerdings verweist Jessoula (2016: 1) auf laufende Bemühungen, angesichts des Anstiegs von Armut und Armutsgefährdung in der Krise ein entsprechendes System aufzubauen. Seit 2015 existieren ein neuer Fonds zur Armutsbekämpfung und ein dreijährlicher nationaler Aktionsplan; der bedarfsgeprüfte „Sostegno per l'Inclusione Attiva" wurde auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt. Letzterer kombiniert finanzielle Leistungen mit Services für aktive Inklusion und kann beantragt werden, wenn im Haushalt entweder ein unter-18-jähriges Kind, ein behindertes Kind oder eine schwangere Frau lebt, und beträgt 80€ pro Haushaltsmitglied. Geplant ist auch ein neues Inklusionseinkommen (Reddito di inclusione) für die gleichen Gruppen plus Arbeitslose über 55, verbunden mit aktiven Maßnahmen und finanziert durch den o. g. Fonds (vgl. ebd.: 2). Jessoula bewertet diese Maßnahmen als "a key step towards the establishment of an integrated system of social policies including quality services and a nation-wide minimum income scheme, as suggested by the 2016 European Commission's 'Country Report'", verweist aber auf ungeklärte Fragen und Defizite vor allem bzgl. der Ressourcenausstattung und begrenzten Abdeckungsquote (ebd.: 2).

NASpI müssen Versicherungsbeiträge für mindestens 13 Wochen innerhalb der letzten vier Jahre sowie 30 Tage innerhalb der letzten 12 Monate vorliegen, für die ASDI ein vorheriger Leistungsbezug vor Erreichen der Altersgrenze, ein Einkommens- und Vermögenswert unterhalb einer Obergrenze sowie unterhaltsberechtigte Kinder und für die DIS-COLL drei Monatsbeiträge im Jahr vor sowie ein Monatsbeitrag im Jahr der Entlassung (vgl. BMAS 2016; MISSOC 2016b). Nach acht Karenztagen können dann für unterschiedliche Dauer Leistungen bezogen werden, nämlich für die Hälfte der Anzahl der wöchentlich gezahlten Beiträge der letzten vier Jahre (NASpI), für sechs Monate nach Auslaufen der NASpI (ASDI) bzw. für die halbe Anzahl von Monaten, für die im Vor- sowie im laufenden Jahr Beiträge gezahlt wurden, jedoch nicht mehr als sechs Monate (DIS-COLL).[37] Die Leistungshöhe beträgt 75% des monatlichen Bemessungseinkommens (individuelles Durchschnittsbruttoeinkommen der letzten vier Jahre) „mit einer monatlichen Einkommensgrenze von 1.195 € plus 25 % des Teils des tatsächlichen monatlichen Gehalts des Arbeitnehmers, das die genannte Bemessungsgrenze übersteigt" (BMAS 2016), insgesamt jedoch nicht mehr als 1.300 € pro Monat. Ab dem vierten Monat erfolgt eine monatliche Kürzung um 3% (vgl. BMAS 2016; MISSOC 2016b). Während für ältere Arbeitslose abgesehen vom ASDI-System und der bisherigen Sonderregelung bei der Mobilitätszulage keine speziellen Maßnahmen bestehen, können junge Arbeitslose von 15 bis 29 Jahren im Rahmen eines Jugendgarantie-Programms für maximal zwölf Monate eine Ausbildungsunterstützung beziehen (vgl. BMAS 2016). Darüber hinaus bestehen keine speziellen Bestimmungen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration jenseits der Möglichkeit, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in einer Summe auszahlen zu lassen, um eine unternehmerische Tätigkeit aufzunehmen, und der Weitergeltung der Bezugsberechtigung für die NASpI bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung mit einem Einkommen von unter 8.000 € im selben Jahr (vgl. MISSOC 2016b). Bei Ablehnung eines ‚angemessenen' Arbeitsangebots oder der Verweigerung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen können die Leistungen suspendiert werden (vgl. ebd.).

Die italienische Beschäftigungspolitik hat in den vergangenen knapp drei Jahrzehnten eine ganze Reihe von Reformen erfahren, die Sacchi/Vesan (2015) grob in drei Phasen einteilen:

- erstens Reaktionen auf krisenhafte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt 1991-2001 (Einführung der Mobilitätszulage, Anhebung des Leistungsniveaus, Flexibilisierung mittels Zeitarbeit und Lockerung des Kündigungsschutzes, Regionalisierung und Teilprivatisierung der Arbeitsvermittlung),

37 Die auslaufende Mobilitätsunterstützung konnte gestaffelt nach Alter für zwölf Monate (>40 Jahre), 24 Monate (40-50 Jahre), 36 Monate (50> Jahre) bzw. 48 Monate (südliche Landesteile) bezogen werden (vgl. BMAS 2016).

- zweitens beschleunigte Flexibilisierung (unter Berlusconi) und Leistungsausbau (unter Prodi) 2001-2008 und
- drittens Primat der Kostenreduktion im Zuge der Krise ab 2008 (Schwächung des Kündigungsschutzes, Zunahme befristeter Verträge, Abschaffung der Mobilitätszulage, Umbau der Leistungsarten).

Im Einzelnen lösten die stark steigende Arbeitslosigkeit der 1980er Jahre (vgl. Graziano/Jessoula 2011: 154), das weitgehende Fehlen staatlicher Arbeitsmarktpolitik sowie die erhebliche sektorale Segmentierung (vgl. Zirra 2009: 214ff.) einen zunehmenden Reformdruck aus. In den frühen 1990er Jahren wurde dem noch mit kleineren Einzelmaßnahmen begegnet, etwa der Anhebung des Leistungsniveaus auf 25% (1993) bzw. 30% (1994) des vorherigen Einkommens, allerdings unter Beibehaltung der kurzen Bezugsdauer von sechs Monaten und der Bedingung, dass für 52 Wochen während der zwei vorherigen Jahre Beiträge gezahlt worden sein mussten (vgl. Jessoula/Graziano/Madama 2010: 573). 1997 begann mit dem ‚Treu-Paket', benannt nach dem damaligen Arbeitsminister, eine umfassende Neuausrichtung und Professionalisierung (vgl. Zirra 2009: 269), die auch Ansätze einer stärkeren Aktivierungsorientierung erkennen ließ. So wurden die bis dato als 'outlawed' (Graziano/Jessoula 2011: 158) geltenden Zeitarbeitsverträge und verstärkte Teilzeitarbeit durch die Treu-Reform ermöglicht (vgl. Hemerijck 2013: 198; Blome 2017: 99).

Nach einem entsprechenden Urteil des EuGH (1997) wurde 1997 außerdem das staatliche Monopol bei der Arbeitsvermittlung gekippt und private Agenturen zugelassen sowie eine Regionalisierung der Arbeitsverwaltung eingeleitet (vgl. Sacchi 2007: 83; Zirra 2009: 262f.; Jessoula/Alti 2010: 170). Demzufolge ist die nationale Ebene lediglich für die Regulation von Arbeitsverhältnissen zuständig, während Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in den Verantwortungsbereich der Regionen und die Arbeitsvermittlung in den der Provinzen fallen, was eine nationale Reform dieser Bereiche faktisch unmöglich macht (vgl. Zirra 2009: 262f.). Folgerichtig zielten die folgenden Reformen neben einer Anhebung des Leistungsniveaus in der Arbeitslosenversicherung auf 40% im Jahr 2001 (vgl. Jessoula/Graziano/Madama 2010: 573) vorrangig auf die Regulierung bzw. Deregulierung des Arbeitsmarktes ab: Mit dem ‚Weißbuch zum Arbeitsmarkt' (Biagi et al. 2002) legte die Berlusconi-Regierung ihren Schwerpunkt auf Flexibilisierung, den Abbau der Segmentierung des Arbeitsmarktes und den Kampf gegen Schwarzarbeit (vgl. Sacchi 2004: 17). Das sog. Biagi-Gesetz von 2003 stand im Zeichen der Deregulierung von Teilzeitarbeit und befristeter Arbeitsverträge, einer Reform des Ausbildungssystems mit neuen Ausbildungsverträgen, einer anvisierten Qualitätssteigerung der Arbeitsvermittlung und der Verringerung unangemeldeter Beschäftigung (vgl. Lodovici/Semenza 2008: 170; Jessoula/Graziano/Madama 2010: 573). Dagegen konnten die Gewerkschaften, insbesondere die großen (CGIL, CISL, UIL), eine weitergehende Flexibilisierung regulärer

Beschäftigungsverhältnisse verhindern, und letztlich scheiterte auch die Modernisierung der Arbeitsverwaltung an der bestehenden innerstaatlichen Aufgabenverteilung (vgl. Zirra 2009: 267ff.). Im Ergebnis kam es zwar zu einer Flexibilisierung an den Rändern des Arbeitsmarktes, nicht aber zu einem flankierenden Ausbau der sozialen Sicherung. Bspw. wurde ein 1998 eingerichtetes kommunales Pilotprojekt zur Grundsicherung für Arbeitssuchende wieder eingestellt, so dass zwar die Beschäftigung in den Zielgruppen leicht stieg, zugleich aber prekäre Beschäftigung verstetigt wurde (vgl. ebd.). Im Rahmen eines ‚Paktes für Italien' (patto per l'Italia) sicherte die Berlusconi-Regierung den großen Gewerkschaften eine zunächst befristete Erhöhung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie eine Verlängerung der Bezugsdauer zu (vgl. ebd.: 264ff.); 2005 wurde die maximale Bezugsdauer auf sieben bzw. zehn Monate (50>) verlängert und das Leistungsniveau auf 50% für die ersten sechs Monate erhöht, 2008 dann auf zunächst acht Monate bzw. zwölf Monate (50>) verlängert und die Anhebung des Leistungsniveaus auf 60% des vorherigen Einkommens für die ersten sechs Monate festgeschrieben (vgl. Graziano/Jessoula 2011: 166; Jessoula/Graziano/Madama 2010: 573).

In Reaktion auf die Auswirkungen der Finanzkrise standen zunächst die Kostenreduktion einerseits und die Ausweitung der Mobilitätszulage auf bisher nicht abgedeckte Arbeitnehmer andererseits im Vordergrund. 2012 erfolgte dann unter der Regierung Monti eine umfassende Reform, die neben einer Lockerung des Kündigungsschutzes die Abschaffung ebendieser Mobilitätszulage (Auslaufen bis 2017) sowie die Einführung einer neuen Arbeitslosenversicherung mit zumindest formellen Verbesserungen (vgl. Babić 2015: 152) beinhaltete. Diese neue Form der Arbeitslosenversicherung (NASpI) erfasst zum einen einige zusätzliche Gruppen, etwa Auszubildende, jedoch nicht befristet Beschäftigte, und weist zum anderen großzügigere Leistungen auf als die alte AV, jedoch geringere als durch die entfallende Mobilitätszulage (vgl. Vesan 2016: 6). Schließlich wurden 2014 eine nationale Agentur für aktive Arbeitsmarktpolitik (ANPAL) gegründet, der Kündigungsschutz für unbefristete Verträge weiter gelockert, die Bezugskriterien für die NASpI verschärft und zunächst experimentell eine Grundsicherung für arme Arbeitslose, die nicht (mehr) von der NASpI abgedeckt werden, für die Dauer von sechs Monaten eingeführt (vgl. Pavolini et al. 2016: 15f.; Vesan 2016; Fana/Guarascio/Cirillo 2015).

In der Literatur besteht trotz dieser regen Reformtätigkeit weitgehende Einigkeit darüber, dass die italienische Beschäftigungspolitik und -ordnung erhebliche Defizite aufweist. Im Einzelnen bemängelt werden

- insgesamt niedrige Beschäftigungsquoten und eine hohe Jugendarbeitslosigkeit: Die Beschäftigungsquote lag 2016 zwar für 25-54-Jährige bei 68,9%, für 55-64-Jährige jedoch nur bei 50,3% (vgl. OECD 2018), die Arbeitslosenquote bei 11,7% insgesamt und 10,9% bei Männern und 12,8%

bei Frauen. Die Jugendarbeitslosigkeit betrug 2016 37,8% (Unter-25-Jährige, Eurostat 2018),

- wobei ein enormes Nord-Süd Gefälle besteht: Die Differenz der Beschäftigungsquote zwischen Nord- und Süditalien beträgt etwa 20% (26% für Frauen), die Arbeitslosenquote ist im Süden etwa zweieinhalbmal höher und der Umfang von Schwarzarbeit deutlich größer (9%-Anteil an der Gesamtbeschäftigung im Norden und 20% im Süden) (vgl. Sacchi/Vesan 2015),
- ein Armutsrisiko von 20,6% gegenüber 17,3% im EU-28-Durchschnitt (Eurostat 2018a),
- die Privilegierung von ‚Insidern' in Kernsektoren und im öffentlichen Dienst, zumeist eines männlichen Ernährers, bei gleichzeitiger Prekarität der Absicherung bspw. im privaten Dienstleistungsbereich und in kleinen Unternehmen; besonders betroffen sind auch junge Arbeitnehmer in stark zunehmenden ‚flexiblen' befristeten Beschäftigungsverhältnissen (vgl. Zirra 2009: 41 und 256; Ferrera 1996: 20; Sacchi/Vesan 2015), bis hin zum Vorwurf von "flexibility without security" (vgl. Jessoula/Alti 2010: 175),
- das Fehlen einer nationalen Mindestsicherung[38] und daher auch eines Schutzes für Langzeitarbeitslose oder nicht Anspruchsberechtigte (vgl. Ferrera 1996: 19; Zirra 2009: 257f.; Graziano 2013: 130), was traditionell durch familialistische Arrangements mit innerfamiliärer Umverteilung kompensiert wird (vgl. Ostner/Saraceno 1998: 190),
- erhebliche regionale Unterschiede, bspw. bzgl. der Qualität der Arbeitsvermittlung, insgesamt vielfach eine „passiv-bürokratische[..] Kultur" (Zirra 2009: 259 und 265ff.) anstelle intensiver aktiver Arbeitsmarktpolitik und das Fehlen einer Verbindung zwischen aktiven und passiven Maßnahmen etwa durch Konditionalität (vgl. Naticchioni/Loriga 2011) sowie
- damit verbunden ein Mangel an Maßnahmen zur Integration von Älteren, Jugendlichen, Geringqualifizierten, Frauen und Immigranten (vgl. Zirra 2009: 257) in den Arbeitsmarkt, insbesondere im Süden des Landes.

4.6.1 Download

Die drei oben angeführten Reformphasen lassen sich mit unterschiedlichen Mechanismen der Europäisierung zusammenführen: Die erste Phase fällt mit dem Beginn der EBS zusammen, im Zuge derer die Forderung nach mehr Flexibilität des italienischen Arbeitsmarktes und einer stärker aktiv ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik im Mittelpunkt stand. Zugleich entfalteten die ESF-Vorgaben Anpassungsdruck mit Blick auf Arbeitsvermittlungs- und

38 Trotz einiger innovativer Pilot- bzw. experimenteller Schemata in den Jahren 1998-2003 (vgl. Jessoula/Alti 2010: 172) und aktueller Bemühungen um die Einführung eines solchen Sicherungssystems.

Ausbildungsprogramme, die WWU-Kriterien wirkten als Modernisierungskatalysator (vgl. Gohr 2001) und der EuGH erwirkte eine Aufhebung des öffentlichen Monopols der Arbeitsvermittlung, wobei auf dieser Grundlage in den Folgejahren sowohl eine Öffnung für private Agenturen als auch eine Dezentralisierung erfolgte (Interview 96). In der zweiten Phase lag mit Einbindung der EBS in die Lissabon-Strategie der Fokus auf ‚flexicurity', und schließlich ist in der dritten Phase mit Einsetzen der Krise ein erheblicher und teilweise informeller Druck externer Akteure auf Italien festzustellen. Im Folgenden sollen primär die EBS und haushaltspolitische Instrumente bezüglich ihrer jeweiligen Wirkungskraft diskutiert werden. Der für Italien wichtige ESF wird an geeigneter Stelle ebenfalls einbezogen.

Mit Blick auf die EBS fällt zunächst auf, dass im Einklang mit deren Zielen insgesamt seit den frühen 1990er Jahren ein stetiger Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik erfolgt ist, wenn auch auf im europäischen Vergleich niedrigem Niveau (vgl. Graziano 2013: 123f.). Dies war jedoch nur ein Teil der an Italien ergangenen Empfehlungen, die bspw. im Jahr 2001 (vgl. Rat der EU 2001c) neben stärker aktiv ausgerichteten Maßnahmen u. a. Anstrengungen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Verbesserung von Chancengleichheit und Gleichberechtigung sowie die Modernisierung des Arbeitsrechts und der öffentlichen Arbeitsverwaltung beinhalteten. Nachdem die italienische Regierung bereits 1999 den Abbau regionaler Diskrepanzen und eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten von jungen Menschen und Frauen zu ihren Prioritäten erklärt hatte, für deren Umsetzung "numberless actions" und eine "resolute regulatory review" wichtiger Sektoren notwendig seien (Italienische Regierung 1999: 3f.), hebt sie im NAP 2001 zunächst einen bereits erfolgten Beschäftigungsanstieg um 3,2% hervor, den sie durch Teilzeit- und Zeitarbeit, neue Ausbildungsschemata und steuerliche Anreize bedingt sieht (Italienische Regierung 2001: I). Weiteren dringenden Handlungsbedarf gebe es im Süden des Landes (ebd.: 2), und insgesamt schreite die Modernisierung der Arbeitsvermittlung, u. a. mittels nationaler Mindeststandards, nur langsam voran (ebd.: 10f.). Weiterhin hebt der Bericht eine verbesserte innerstaatliche Koordination im Zuge des NAP-Prozesses hervor (ebd.: 4) und benennt die Modernisierung der Arbeitsvermittlung und des Jobtrainings als italienische Priorität für die ESF-Periode 2000-2006 (ebd.: 30ff.). Der Rat (2001c) erkennt Fortschritte an, betont aber, dass die Beschäftigung noch immer deutlich unter dem EU-Durchschnitt liege und weiterhin erhebliche regional Diskrepanzen bestünden (Arbeitslosenquote im Norden 6,5, im Süden 22%). Kritikwürdig seien auch die enormen geschlechtsspezifischen Unterschiede und die geringe Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Rat der EU 2001c). Italien müsse u. a. die Modernisierung von Arbeitsorganisation, -recht und -vermittlung weiter vorantreiben, gender mainstreaming stärker berücksichtigen, die Steuerbelastung von Geringverdienern senken und insgesamt eine stärker aktiv ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik verfolgen (vgl. ebd.).

In den Folgejahren wiederholt sich dieser Befund in fast identischer Form: Die bisherigen Maßnahmen hätten „eingeschränkt Erfolge gebracht und die Erwartungen nicht erfüllt“ (Rat der EU 2003a). Zwar seien die 2003 eingeführten neuen Arbeitsverträge mit Blick auf das Flexibilitätskriterium positiv, bspw. bestehe aber weiterhin ein regional und branchenspezifisch unterschiedliches Niveau des Arbeitsplatzschutzes und ein schwach ausgeprägtes System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, und bei der Modernisierung der Vermittlung seien Verzögerungen aufgetreten. Priorität hätten umfassende Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheiten einschließlich der Überführung nicht angemeldeter Beschäftigung, die weitere Steigerung der Arbeitsmarktflexibilität ohne Aufgabe der Sicherheit für Arbeitnehmer, Programme für lebenslanges Lernen, spezifische Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer und Frauen, u. a. durch Kinderbetreuungsausbau, und die Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltung (vgl. ebd.). Der italienische Bericht 2005 fällt durch eine offensivere Wortwahl mit Blick auf das Agieren der EU-Institutionen auf: Diese müssten “constraints brought about by the peculiar characteristics of the Italian economy and its socio-political organizational structure compared with those of other member states” stärker berücksichtigen (Italienische Regierung 2005: 9), bspw. regionale Disparitäten (ebd.: 10f.). Positiv hervorgehoben werden eigene Forschritte hinsichtlich der Effizienz der öffentlichen Verwaltung (ebd.: 15f.) sowie Reformen im Bildungs- und Universitätsbereich unter dem Leitbild einer engeren Orientierung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes (ebd.: 25f.). Dagegen sehen die europäischen Institutionen zwar “some progress“, fordern aber angesichts der Größe der Herausforderungen “significant further reforms“, namentlich – neben einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen – eine arbeitsmarktnähere Bildung und Weiterbildung, den Kampf gegen Schwarzarbeit, eine effizientere Arbeitsvermittlung und die Reduktion regionaler Unterschiede (Rat der EU 2007a). Im Bericht 2008 (Italienische Regierung 2008a) werden dann wiederum die “fundamental compliance“ mit den europäischen Einschätzungen und Empfehlungen hervorgehoben (ebd.: 5) und anhaltende Probleme bzgl. benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt (ebd.: 14), einer gering ausgeprägten innerstaatlichen Arbeitsmobilität, geringer Teilnahme an Weiterbildungen und einer weiterhin niedrigen Frauenerwerbsquote zugestanden (ebd.: 19). Bei zahlreichen Indikatoren befinde man sich nicht nur unterhalb der Lissabon-Ziele, sondern auch z. T. weit hinter dem EU-Durchschnitt, etwa bzgl. lifelong learning (Ziel: 12,5% Teilnahme bei 25- bis 64-Jährigen, EU: 7,8%, IT: 5,5% (ebd.: 92). Dementsprechend müssten nicht nur weitere Reformen im Schul- und Ausbildungssystem durchgeführt werden (vgl. ebd.: 92ff.), sondern es sei “necessary to construct a much more complex and compelling welfare system, that places the accent on anticipating needs and on prevention over a person’s entire life span“ (ebd.: 99). Konkreter werden der Ausbau flexibler Beschäftigungsformen und der Kampf gegen illegale Beschäftigung einschließlich strengerer Strafen (ebd: 100ff.), eine Professionalisierung

der Arbeitsvermittlung mit besseren Services für Unternehmen und individuelle Vereinbarungen mit Arbeitssuchenden – wobei das Monitoring allerdings regional sehr unterschiedlich ausfalle (Italienische Regierung 2008a: 103) – sowie verschiedene Maßnahmen zur Erhöhung der ‚Familienfreundlichkeit' (s. Abschnitt 7.6) thematisiert. Dennoch wiederholen die Länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2009 (Rat der EU 2009c) nicht nur weite Teile der früheren Kritikpunkte und fordern Italien auf, „schrittweise ein umfassendes Arbeitslosenversicherungs-System" einzurichten, sondern mahnen auch, dass Arbeitnehmer mit atypischen Verträgen von der sich abzeichnenden Krise voraussichtlich am stärksten betroffen würden.

Die Bewertung faktischer EBS-Einflüsse fällt in der Literatur ambivalent aus: Einerseits wird argumentiert, die Lissabon-Strategie und mit ihr die EBS hätten tatsächlich zu einer Transformation der italienischen Beschäftigungspolitik geführt (vgl. Gwiazda 2011; Graziano 2011; Jessoula/Alti 2010: 170): "the relevant strong policy misfit determined significant policy change" (Graziano/Jessoula 2011: 160). Insbesondere der deutliche Ausbau aktivierender Maßnahmen sei das Resultat eines kontinuierlichen Anpassungsprozesses in Rückbindung an die europäischen Leitlinien (vgl. Graziano 2011; Graziano/Jessoula 2011: 158f.), und die EBS habe unter schwierigen strukturellen Bedingungen eine Chance dargestellt, innerstaatliche Hindernisse zu überwinden "[and to] support the adaptation to the challenges of a European-wide and globally integrated economy" (Heidenreich/Bischoff 2008: 498). Beispielsweise verweist Sacchi darauf, dass Italien sich mit der 1997er-Reform auf die Prioritäten der EBS zubewegt habe, wobei bzgl. der Abschaffung des öffentlichen Monopols der Arbeitsvermittlung eher die folgende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (1997) antizipiert worden sei (vgl. Sacchi 2007: 83; Interview 96). Zudem habe eine 1997 eingesetzte Expertenkommission (Commissione Onofri) Inputs und Ideen von der europäischen Ebene in den nationalen Diskurs getragen (vgl. Jessoula/Alti 2010: 170), und die Liberalisierung der Teilzeit- (im Jahr 2000) und Zeitarbeit (2001) sei ein direkter Effekt europäischen Drucks gewesen (vgl. Meardi 2012: 7). Auch für die Reform 2003 unter Berlusconi sieht Sacchi (2007: 82f.) große Übereinstimmungen und zahlreiche explizite Bezüge. Betont wird auch, dass in Italien im Gegensatz zu den meisten Mitgliedsstaaten eine öffentliche Debatte über das eigene Abschneiden im EBS-Rahmen stattgefunden habe (vgl. Zirra 2009: 66; De la Porte/Pochet 2004).

Die befragten Experten sehen ebenfalls einen grundsätzlichen Einfluss der EBS seit den 1990ern Jahren, sowohl im Sinne eines "general approach" und eines Perspektivenwechsels primär bei aktiver Arbeitsmarktpolitik (Interview 96) als auch konkreter mit Blick auf die Flexibilisierung des italienischen Arbeitsmarktes. Insbesondere beim Thema Kündigungsschutz habe die EBS als

Legitimierungsstrategie für nationale Akteure gedient (Interview 98).[39] Auch das Treu-Paket von 1997 mit der Einführung neuer Vertragsformen (Interview 98), die Lockerung der Vorgaben für unbefristete Arbeitsverträge in den Jahren 2001 und 2015 (Interview 96) und die Biagi-Reform 2003 wurden als Beispiele angeführt und generell der Befund geäußert, dass die EBS nach dem Muster "Europe is saying…" als Argumentationshilfe insbesondere für unpopuläre Reformen herangezogen worden sei (Interview 98).

Andererseits ist offenkundig, dass die Umsetzung der Empfehlungen erhebliche Lücken aufweist, bspw. erkennbar an der schwachen Betonung der 'security'-Komponente des flexicurity-Paradigmas angesichts der fehlenden adäquaten sozialen Absicherung (vgl. Sergi/Giannelli/Cefalo 2015: 38f.):

> "the fragmented and incomplete protection system for the unemployed, the strong employment protection legislation combined with low public expenditure on Active Labour Market Policies (ALMP), as well as the lack of a minimum income safety net and the rudimentary social care services […] are all elements that stand far from EU recommendations and clash with supranational constraints." (Graziano/Jessoula 2011: 153)

Die fehlende Umsetzung der Security-Aspekte des europäischen Ansatzes hat auch aus Sicht der Gesprächspartner zu einem stark segmentierten Arbeitsmarkt besonders mit Blick auf Kurz- und Langzeitverträge geführt, bspw. weil die hohe ‚Mortalitätsrate' italienischer Firmen bedinge, dass Reformen zur Absicherung kurzzeitig Beschäftigter wirkungslos blieben (Interview 98). Aktive Arbeitsmarktpolitik sei letztlich zumindest im flächendeckenden Sinne "completely inexistent", da diese im Kompetenzbereich der Regionen liegt; ALMP-Mittel würden teilweise für passive Maßnahmen zweckentfremdet (Interview 98). Insgesamt passten die Empfehlungen im Rahmen der EBS nicht unbedingt zur Struktur des italienischen Arbeitsmarktes und hätten im Ergebnis zum Abbau von Sicherheiten für Arbeitnehmer geführt (Interview 98).

Dementsprechend kritisierte die Kommission wiederholt die Reformbemühungen, was jedoch von italienischer Seite gerne als Missverständnis abgetan wurde (vgl. Zirra 2009: 324ff.). Angesichts dieser selektiven Anpassung kommen Preunkert/Zirra (2009: 204) zu dem Schluss, dass zwar in öffentlichen Verlautbarungen vielfach Bezug auf die europäische Ebene genommen wurde, zugleich aber in den Reformdebatten konkrete Empfehlungen nicht zentral waren oder ambitioniertere Reformversuche durch innenpolitische Opposition verhindert wurden. So sei etwa die Biagi-Reform „trotz eines vehementen Bezugs auf die ‚europäische Herausforderung' zunächst als nationale Antwort auf die beschäftigungspolitischen Herausforderungen [zu verstehen]." (Zirra 2009: 256) Auch Meardi (2012: 7) bewertet die Rolle der EU für die italienische Arbeitsmarktpolitik bis zur Krisenphase als tendenziell überschätzt: "the

39 Gleichzeitig wurden auch der Employment Protection Legislation Index der OECD bzw. Italiens schlechte Werte dort als Einfluss auf die Reformen des Kündigungsschutzes angeführt (Interview 98).

path of reform was still very national. The 1997 labour market reforms (known as ‘Treu package’[…]) were enacted before the first Italian National Action Plan (in 1998) and had been drafted under the Dini government in 1995.” Vielmehr seien diese konkreten Reformen durch das dänische Vorbild beeinflusst gewesen (s. 4.6.3).

Insofern stelle die EBS zwar eine externe Legitimations- und Inspirationsquelle dar (vgl. Ferrera/Gualmini 2004; Interviews 96, 98), habe aber doch angesichts parteipolitischer Kalküle und oft fehlender Unterstützung relevanter Interessengruppen einen eher punktuellen Einfluss ausgeübt, und zwar vor allem in den Bereichen Aktivierung und Flexibilisierung und dann, wenn ihre Nicht-Umsetzung an konkrete Sanktionen gebunden war, wie im Rahmen durch den ESF geförderter Maßnahmen (vgl. Graziano 2013; Gwiazda 2011). Insgesamt wird der ESF sowohl für den nationalen Haushalt als auch für die Regionen als enorm wichtig erachtet (vgl. Zirra 2009: 321f.). So seien es vorwiegend die “strategic incentives of the ESF in building regional and organizational capabilities, accompanied by a strategic use of the Lisbon targets to legitimize reform exigencies” (Preunkert/Zirra 2009: 205), die tatsächlich relevante Neuerungen bewirkt hätten. Die Bewertung seitens der Befragten bzgl. eines möglichen ESF-Einflusses fällt dagegen ambivalent aus: Einerseits wird ihm ein starker Einfluss zugesprochen, insbesondere da zuletzt erstmals auch ein langfristiges Projekt aus diesen Mitteln bewilligt worden sei (Youth strategic plan for the strengthening of employment services, 2017) (Interview 96).[40] Andererseits verweist ein anderer Interviewpartner darauf, dass ESF-Mittel im Bereich der ALMP sehr nützlich sein könnten, in Italien jedoch nicht effizient eingesetzt und bspw. bei ‚Skills-Initiativen‘ häufig nicht die richtigen Adressaten erreicht würden (Interview 98). Weiterhin wird zugleich auf eine ungleiche Verteilung und Wirkung der ESF-Mittel im vergleichsweise reichen und organisatorisch besser aufgestellten Norden und im ärmeren Süden des Landes verwiesen, wo ESF-Mittel entgegen ihrer eigentlichen Bestimmung teilweise zur Kompensation fehlender Lohnersatzleistungen genutzt würden (Interview 98; vgl. schon Zirra 2009: 331). Zudem hat die Krise zahlreiche ESF-kofinanzierte Programme empfindlich beeinträchtigt: “The economic crisis heavily affected ESF implementation in terms of funding, services offered and results for participants.” (ESF 2014: 2) Insbesondere im Süden Italiens seien daher die Resultate oft schlechter ausgefallen als erwartet (vgl. ebd.).

In organisatorischer Hinsicht sehen Beobachter erhebliche Fortschritte im Zuge der EBS. So habe sich eine ‘epistemic community‘ von Arbeitsmarktexperten herausgebildet[41] und seien Evaluationskapazitäten in der

40 Auch weitere Töpfe wie EaSI-Mittel (EU Program for Employment and Social Innovation), bei denen Italien ein “early applicant“ (Interview 96) gewesen sei, oder der Globalisation Adjustment Funds wurden als wichtige Instrumente genannt (ebd.).

41 Für die Frühphase der EBS verweisen verschiedene Autoren auf die Delegation der Vertretung im EMCO und der Erstellung des NAP an wissenschaftliche Experten (vgl. Sacchi 2004;

Ministerialverwaltung aufgebaut worden (vgl. Pirrone/Sestito 2006; Zirra 2009: 324), allerdings sei ihr Einfluss auf die Politikgestaltung aufgrund institutioneller Fragmentierung im Ergebnis gering (vgl. Preunkert/Zirra 2009: 204). Insgesamt wird aber eine fehlende Koordinierung der unterschiedlichen beteiligten Akteure, darunter des Arbeits- und des Wirtschaftsministeriums, bemängelt, so dass die NAPs „eine unzusammenhängende Zusammenstellung der Beiträge von verschiedenen Ministerien, Abteilungen, Regionen und [sporadisch der] Sozialpartner" (Zirra 2009: 321) darstellten. Die regionale Fragmentierung der beschäftigungspolitischen Praxis wird nicht nur als Hindernis für einheitliche Reformen auf nationaler Ebene betrachtet, sondern führt auch zu sehr unterschiedlichen Ausmaßen und Richtungen der Orientierung an best-practice-Modellen (vgl. ebd.: 319 und 329).

Während also der EBS mehrheitlich zumindest selektiv ein deutlicher Einfluss zugesprochen wird, indem sich nationale Akteure (rhetorisch zur Legitimierung von Reformen) daran bedienen, ein Wandel der Ministerialverwaltung eingeleitet wurde und auf regionaler Ebene konkrete Politiken durch ESF-Mittel gefördert wurden (vgl. Heidenreich/Buchkremer/Zirra 2007: 284), bleibt die OMK/SSSI aufgrund ihrer geringeren institutionellen Verankerung und des Desinteresses der italienischen Regierungen weitgehend wirkungslos (vgl. Preunkert 2009: 279; Interview 96). Die entsprechenden Benchmarking- und Peer-Review-Verfahren würden weitgehend als lästige und nutzlose Pflicht wahrgenommen und allenfalls genutzt, um die bestehende eigene Politik in ein gutes Licht zu rücken (vgl. Preunkert 2009: 279ff.).

Der Einfluss haushaltspolitischer Instrumente hat sich seit Beginn der Krise massiv gewandelt. Im italienischen Stabilitätsprogramm wird das Thema Beschäftigung zwar vereinzelt angesprochen, etwa mit Blick auf die zur Bewältigung des demographischen Wandels benötigten "very large increases in labour force participation rates" (Europäische Kommission 2002b), stellt aber keinen Schwerpunkt dar. Im Jahr 2008 konstatiert die Kommission, die erfolgten Arbeitsmarktreformen hätten zwar gewissen Erfolg mit Blick auf die Beschäftigungsquote gebracht, bis zum europäischen Durchschnitt sei es aber noch "a long way to go", und Lohnzurückhaltung bleibe aufgrund der schwächelnden Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Wirtschaft geboten (Europäische Kommission 2008j). Auch Sacchi (2007: 82f.) konstatiert für den Vor-Krisen-Zeitraum einen geringeren Kosten- und SWP-Bezug im Beschäftigungsbereich, der dann aber in "an extreme case of vertical – and to a large extent also horizontal […] – integration" (Sacchi 2014: 13) umschlage. Gemeint ist damit in erster Linie ein detaillierter und zunächst geheimer Brief der EZB an die italienische Regierung im August 2011, in dem eine Reihe von

Zirra 2009: 282). Durch deren Integration in die Ministerialbürokratie seien die Kapazitäten mittlerweile deutlich verbessert worden (vgl. Sacchi 2008; Ferrera/Sacchi 2005), während die Einbindung der Sozialpartner etwa in die Erstellung der NAP weiterhin schwach ausgeprägt sei (vgl. Preunkert/Zirra 2009: 204).

Strukturreformen und Kürzungen gefordert wurden, darunter ein späteres Renteneintrittsalter (vgl. 6.6.1), eine weitere Lockerung des Kündigungsschutzes und die Dezentralisierung von Lohnverhandlungen (vgl. Pavolini et al. 2016: 21; Meardi 2012: 10). Im Wortlaut: "A thorough review of the rules regulating the hiring and dismissal of employees should be adopted in conjunction with the establishment of an unemployment insurance system and a set of active labour market policies" (Draghi/Trichet 2011: Punkt 1c). Vor dem Hintergrund des Aufkaufs italienischer Staatsanleihen durch die EZB unter der Bedingung eines "strict course of action, including welfare reforms, to promote growth and to balance the budget" (De la Porte/Heins 2015: 3; vgl. Sacchi 2014) entfaltete dieser Brief erhebliche Wirkung und enthält letztlich die wesentlichen Eckpunkte der Reformen von 2012 und 2014 (analog wiederum 6.6.1 zum Fall der Rentenpolitik). Nachdem die Berlusconi-Regierung zunächst zögerlich auf den Brief reagiert hatte, folgte eine umgehende Antwort der EU:

"in an unprecedented step with a country that had not signed any MoU, the heads of state and government of the eurozone entrusted the EC with the task of providing 'a detailed assessment of all the measures and monitoring their implementation', inviting the Italian authorities to provide in a timely way all the information necessary for such an assessment" (Sacchi 2014: 8).

Implizit war damit die Drohung verbunden, den Ankauf italienischer Staatsanleihen zu stoppen, was effektiv bedeutet hätte, dass Italien sich im Zuge eines Rettungspakets einem ‚Troika-Programm' hätte unterziehen müssen (vgl. ebd.). Unter der neuen Regierung Monti erfolgte dann eine schnelle Reaktion im Sinne eines Durchwinkens – allerdings unter Androhung der Regierungsauflösung – einer Reform, die weite Teile der EZB-Forderungen aufgreift.

"[T]he[se] labour market reforms were […] arguably more drastic than all the policies that had been triggered by the EES in the previous fourteen years. They included a collective bargaining reform, which was made explicitly retroactive in order to satisfy Fiat [das Unternehmen war zuvor unter Androhung der Verlagerung der Produktion nach Polen aus dem kollektivem Lohnverhandlungssystem ausgestiegen, Anmerkung der Autorin]. In addition to incorporating the tripartite agreement of the 28th of June, the new law also allows company agreements to derogate not simply from sectoral agreements, but also from legislation on dismissals" (Meardi 2012: 10).

Ein Befragter verweist auf informelle Informationen aus dem Umfeld des damaligen Ministerpräsidenten, nach denen der Jobs Act von 2015 ein direktes Ergebnis des EZB-Briefs aus dem Jahr 2011 gewesen sein soll. Nach Jahren eher ‚gemächlicher' Europäisierung kam es damit auf einem deutlich implizit-informellen Weg zu einer "fast forward europeanization" (Ladi/Graziano 2014) im Zuge der Krise und unter dem Primat der Haushaltskonsolidierung, u. a. ablesbar an einer Hinwendung zu "cheap flexibility" (ebd.) auf dem italienischen Arbeitsmarkt, wenngleich festgehalten werden muss, dass der ebenfalls eingeforderte Aufbau eines umfassenden Sicherungssystems für Arbeitslose vorerst nur in Ansätzen erfolgte.

Auch auf dem formalen Weg der Haushaltsüberwachung wurden beschäftigungspolitische Inhalte thematisiert. So kündigte die italienische Regierung (2011) in ihrem – wenig systematischen – NRP 2011 u. a. eine weitere Revision des Arbeitsrechts und die Einführung spezieller Ausbildungsverträge an (ebd.: VIff.). Die CSR 2011 beinhalteten für Italien einerseits die Empfehlung, die Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen, u. a. durch Überprüfung der Kündigungsvorschriften, das „derzeit uneinheitliche System der Arbeitslosenunterstützung unter Berücksichtigung der Haushaltsbeschränkungen [zu] überprüf[en], Schwarzarbeit intensiver zu bekämpfen und Frauenerwerbstätigkeit durch finanzielle Anreize und ein besseres Betreuungsangebot zu fördern“ (Rat der EU 2011h: Empfehlung 2), und andererseits diejenige, ein produktivitätsorientiertes Lohnwachstum anzustreben (ebd.: Empfehlung 3). Der unter der Regierung Monti verfasste, auffallend professioneller und strukturierter verfasste NSR 2012 hebt zunächst den Mehrwert der europäischen Koordinierung an sich hervor: “On the one hand, it sheds light on the fundamental weaknesses of Italy’s economy that we have lived with for too long and that can no longer be tolerated. On the other hand, it sets long-term objectives that Italy must set in any case, even without the stimulus of Europe” (Italienische Reigerung 2012: IV). Das Ausmaß der Staatsschulden erfordere einen langfristigen Plan ebenso wie “significant sacrifices […] by individuals, households and businesses” (ebd.: V). Konkreter wird der italienische Arbeitsmarkt als ungerecht (weil faktisch zweigeteilt) und ‘unordentlich’ bezeichnet und das Fehlen eines umfassenden Schutzsystems bei Arbeitslosigkeit ebenso wie eine in Teilen ineffiziente öffentliche Verwaltung bemängelt (ebd.: VI). Allerdings hätten die Reformen der vergangenen Monate, insbesondere die ‘Save Italy’, ‘Grow Italy’ und ‘Simplify Italy’ decrees und der ‘Cohesion Action Plan’, strukturelle Schwächen zu bearbeiten begonnen (zu einzelnen Maßnahmen vgl. Italienische Regierung 2012: 47ff.) – “and have responded convincingly to the requests of European and international institutions“ (ebd.: VII). Die Schwerpunkte der Empfehlungen desselben Jahres liegen auf dem Abbau der hohen Jugendarbeitslosigkeit, u. a. durch eine bessere Arbeitsmarktorientierung des Bildungssystems, nationale Standards zur Anerkennung von Qualifikationen und Anreize für Unternehmen (Rat der EU 2012c: Empfehlung 3), erneut dem Abbau der Segmentierung des Arbeitsmarktes und der Einführung eines integrierten Systems von Arbeitslosenleistungen (Empfehlung 4), einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit (Empfehlung 4, s. 7.6) und dem Kampf gegen Schattenwirtschaft und unangemeldete Beschäftigung (Empfehlung 5). Die italienische Regierung (2013) sieht Italien 2013 “along the same path“ mit ‚Europa‘ (ebd.: 3) und betont insbesondere, man wolle die Gelegenheiten nutzen, die ein europäischer Rahmen biete, der “currently more favourable to investments for growth and employment“ (ebd.: IV) sei. Zwar sei der Abstand zu den EU-2020-Zielen u. a. mit Blick auf die Beschäftigungsdaten noch weit (ebd.), aber man habe bereits richtige Maßnahmen gegen Jugend-

arbeitslosigkeit (Italienische Regierung 2013: 39f.), gegen die Segmentierung des Arbeitsmarktes, u. a. durch die neue Leistung ASpI (ebd.: 44ff.) und gegen illegale Beschäftigung – mittels strengerer Sanktionen (ebd.: 48) – ergriffen, wobei der SWP und EU-2020 eine wichtige Funktion erfüllten als "reference framework that puts aside ideological options in favour of concrete actions" (ebd.: V). Die CSR 2013 erkennen Schritte in die richtige Richtung an, mahnen allerdings zur zeitnahen Umsetzung der Reformen, zur weiteren Verstärkung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und jungen Menschen, etwa durch eine Jugendgarantie, und zur Effizienzsteigerung bei der staatlichen Arbeitsvermittlung (Rat der EU 2013c: Empfehlung 4). Der folgende NSR sieht sich – unter der Regierung Renzi verfasst – wiederum als "fully consistent with the European framework" (Italienische Regierung 2014: I) und betont unter anderem die Einführung einer Jugendgarantie für Unter-25-Jährige ab demselben Jahr, für deren Implementierung ca. 567 Mio. € aus dem ESF genutzt würden (vgl. ebd.: 99), sowie perspektivisch eines Active Inclusion Support (SIA) für armutsgefährdete Familien, der sich derzeit in der Test- bzw. Ausbauphase befinde (ebd. 59f.; s. auch Kap. 7.6 zur Familienpolitik). Im folgenden Jahr bleiben der Kampf gegen Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit (Rat der EU 2014d: Empfehlung 2), der Aufbau eines umfassenden Leistungssystems für Arbeitslose (bei gleichzeitiger Begrenzung ausufernder Lohnzuschüsse), die Professionalisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, verbesserte steuerliche Anreize für Zweitverdiener, der Ausbau der Mindestsicherung und die faktische Umsetzung der Jugendgarantie auf der Agenda (vgl. Rat der EU 2015d: Empfehlung 5). 2015 und 2016 verweist die italienische Regierung auf eigene Erfolge bei der strukturellen Revision des Arbeitsmarktes durch ein Paket aus neuen Vertragstypen und Einkommenssteuererleichterungen (Italienische Regierung 2015: 4), Anreize zur Festanstellung durch das Erlassen von Sozialversicherungsbeiträgen (Italienische Regierung 2016a: 41) und insgesamt "significant results in relatively brief timespan" (ebd.: I). Die Ratsempfehlungen fallen kürzer aus und beziehen sich weiterhin auf die Umsetzung bereits beschlossener Reformen, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, stärker aktiv ausgerichtete Maßnahmen und ergänzende Maßnahmen im Bildungsbereich zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (Rat der EU 2015d: Empfehlung 5) bzw. die weitere Stärkung von Arbeitsvermittlung und Monitoring, die Reform des Systems kollektiver Lohnverhandlungen, die anhaltend schlechten Rahmenbedingungen für Frauenerwerbstätigkeit und die noch immer fragmentierte Sozialhilfe (Rat der EU 2016a: Punkt 16 und Empfehlung 4).

Damit verbleibt trotz der Reaktionen auf den oben angesprochenen EZB-Brief, insbesondere durch Lockerungen beim Kündigungsschutz, und trotz anerkannter Verbesserungen etwa im Bildungsbereich oder beim Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik im zeitlichen Verlauf eine Reihe von quasi-ständigen Kritikpunkten auf der Agenda, wenngleich der Rat 2016 (ebd.: Punkt 7)

grundsätzlich die Reformagenda der italienischen Regierung unterstützt. In den beiden Defizitverfahren gegen Italien 2004-2008 und 2009-2013 spielt der Beschäftigungsbereich dagegen keine zentrale Rolle. Im erstgenannten Verfahren formuliert der Rat lediglich: "the correction of the excessive deficit needs to be framed within a comprehensive reform strategy aiming at tackling the deep-rooted structural problems that have saddled the economy in the last decade" (Rat der EU 2005b: 4), ohne dabei jedoch spezifischer auf Sozialausgaben einzugehen. Im zweiten Verfahren fällt neben einer generell anzustrebenden Erhöhung der Ausgabeneffizienz auch die Formulierung „make it [the composition of social spending] more supportive of adjustment in the labour market" (Rat der EU 2009: Punkt 12).

Die Befragten sehen den Einfluss auf dem formellen Weg der CSRs differenziert. Einerseits würden diese bei Bedarf umgesetzt, etwa bzgl. des Ausbaus eines dualen Arbeitsvermittlungssystems (Skills and Work) ab 2014 auf Basis einer Empfehlung. Andererseits bestehe zwar "always a slight impact from the EU", aber es sei zentral, "to internalise those inputs in a strategic vision of the entire Italian system together with the regions." (Interview 96) Manche Empfehlungen, konkret mit Blick auf ALMP, ließen sich aus strukturellen Gründen gar nicht ‚vernünftig' umsetzen (Interview 98), wenngleich zum Abruf von Mitteln aus dem Youth Guarantee Program der EU ab 2014 eigene Akkreditierungsstellen für jugendliche Arbeitslose in den Regionen sowie eine Koordinierungsstelle auf nationaler Ebene (Committee of Active Labour Market Policies) eingerichtet wurden (Interview 96). Fallweise würden aber die CSR von politischen Akteuren genutzt, um gewünschte Reformen durchzusetzen, bspw. bzgl. der Einführung des Programms "Reddito Inclusione", das aktive Arbeitsmarktpolitik mit Armutsbekämpfung kombiniert (Interview 97). Bei der Umsetzung von EU-Vorgaben, seien diese formeller Art, informeller wie der oben angesprochene EZB-Brief oder auch der allgemeine und permanente Druck der Maastricht-Kriterien, gehe es letztlich immer darum, "to show the Commission that Italy was a good student" (Interview 98).

Insgesamt hat die „haushaltspolitische Phase" eine erhebliche Transformation der italienischen Beschäftigungspolitik und eine Beschleunigung von Europäisierungsprozessen im Sinne der bereits zitierten "fast-forward Europeanization" (Ladi/Graziano 2014) bewirkt. Zugleich bewerten Beobachter den damit einhergehenden dezidierten Kostenfokus kritisch:

> "Overall, reforms and policy decisions have been concentrated more on (explicit and hidden) cuts and less on modernization of the entire system. Moreover, dualization is assuming an increasingly ominous aspect with the growth in number of outsiders (especially among young people and women) and losers in a country with one of the highest income inequality levels in Western Europe." (Pavolini et al. 2016: 10; ähnlich Sacchi/Vesan 2015)

4.6.2 *Upload*

Italien war in deren Entstehungszeit ein expliziter Befürworter der EBS (vgl. Stephan 2009: 133) und unterstützte diese grundsätzlich auch in den Folgejahren, nicht zuletzt, weil europäische Koordination die Chance bot, nationale Reformblockaden durch den Transfer auf die europäische Ebene zu umgehen (vgl. Sacchi 2007: 88). Nationale Besonderheiten und Bedürfnisse wie etwa die enormen innerstaatlichen Unterschiede wurden dabei thematisiert und versucht, auf der europäischen Agenda zu platzieren, etwa im Zuge der Überarbeitung der Beschäftigungsstrategie Anfang der 2000er Jahre (vgl. ebd.: 85f.). Italien sprach sich zudem für eine bessere Flankierung einer reinen Reformkatalysator-Rolle der EU-Institutionen aus: "it is necessary to work on the cultural and communications front too, rather than merely imposing external restrictions or assigning scores to the actions of individual member states" (Italienische Regierung 2005: 11). Eine derartig verbesserte Kommunikation solle auch Eingang in die Fortführung der Lissabon-Strategie nach 2010 finden: "The communication aspect is extremely significant if we want to convey the meaning of the reform policies to the general public. In the debate about what the Lisbon Strategy should be after 2010, we thus believe that space needs to be found for the 'simplification of the priorities'." (Italienische Regierung 2008: 5) Weiterhin unterstützte Italien den ursprünglichen und letztlich abgelehnten Kommissionsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie (vgl. Sacchi 2007: 92). Trotz dieser grundlegenden Befürwortung europäischer Beschäftigungspolitik konstatiert Sacchi (ebd.: 85) aber auch einen "substantial lack of interest towards specific initiatives, coupled with little organisational investment, manifesting as poor implementation at the national level and little documentary evidence." (ebd.: 85) Engagement auf europäischer Ebene nehme entweder die Form rein rhetorischer Unterstützung an oder finde sich fallweise bei Initiativen, die Regierungsinteressen zuwiderlaufen (vgl. ebd.; die Interviewpartner konnte hierfür allerdings keine Beispiele anführen). Graziano äußert grundlegende Zweifel an der effektiven europäischen Vertretung italienischer Interessen in der Beschäftigungspolitik:

> "In short, […] the Italian government has not been able to exert a relevant influence on the EU decision-making process […] In the case of employment policy, the evidence regarding preference formation and bargaining with respect to the Europe 2020 initiative suggests that Italy still falls strongly in the 'policy-taking' category." (Graziano 2013: 141)

Auch Zirra (2009: 322) bemerkt mit Blick auf die italienischen Regionen und Sozialpartner, dass deren Positionen kaum auf europäischer Ebene vertreten seien. Ebenso bezeichnet ein befragter Experte Italien als "policy-taking member state" (Interview 98) ohne Gestaltungsambitionen.

4.6.3 Interload

Interload-Mechanismen werden in der Literatur nur sporadisch mit Blick auf Italien diskutiert und die schwache Ausprägung von policy learning explizit auf institutionelle Instabilität, politische Diskontinuität und regionale Fragmentierung zurückgeführt (Sergi/Gianelli/Cefalo 2015). Einen solchen Fall identifiziert allerdings Meardi (2012: 7), nämlich die Treu-Reformen Ende der 1990er Jahre (auch Interview 98):

> They were influenced by the 'Danish model': labour minister Treu had travelled to that country for inspiration […]. However, this occurred before the launch of the European Employment Strategy (EES) in 1997, the subsequent EU adoption of Denmark as a model to follow and its labelling as 'flexicurity'." (Meardi 2012: 7; vgl. Ichino 2011)

Einen weiteren Interload sehen Trein/Bonoli/Pisoni (2015: 15) bzgl. der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, insbesondere der Verbesserung des Übergangs von der Ausbildung in dauerhafte Beschäftigung. Die entsprechenden Programme wurden in den Jahren 2003, 2011 und 2013 angepasst, wobei die Autoren für die 2003er-Reform eine Orientierung am französischen Vorbild festhalten, für die späteren Anpassungen dagegen an Deutschland: "during the crisis, policymakers turned to Germany in order to gather ideas to reform the Italian system of apprenticeships." (ebd.; Interview 98) Im letztgenannten Fall kam über eine grenzüberschreitende ‚Inspiration' hinaus ab 2012 eine Kooperation des italienischen und des deutschen Arbeitsministeriums zustande, die nach dem Sturz der Regierung Monti allerdings zunächst zum Erliegen kam (vgl. Sergi/Gianelli/Cefalo 2015). Im Fall der Arbeitsagenturen finde ein good-practice-Austausch ebenfalls vor allem mit Deutschland statt, begünstigt durch die Ähnlichkeit bzgl. des föderalen Systems und auf Basis der Formalisierung der italienischen Arbeitsagenturen ab 2014. Wenngleich seither weitere Kooperationen, bspw. mit Spanien und den Niederlanden (hier im IT-Bereich) eingeleitet wurden, sei diejenige mit Deutschland am stärksten formalisiert durch ein Memorandum of Understanding (Interview 96). Schließlich wurde auf einen themenspezifischen außereuropäischen Austausch hingeweisen, nämlich mit Marokko zum – auch für Italien schwierigen – Thema Mindesteinkommen (Interview 97).

4.7 Bilanz

Für die Beschäftigungspolitik konnten aufgrund ihrer relativ frühen Verankerung und instrumentellen ‚Ausstattung' (vgl. Hartlapp 2009: 2) auf europäischer Ebene sichtbare Europäisierungseffekte erwartet werden. Die Ergebnisse sind dennoch gemischt: Während rechtliche Impulse jenseits des Kernbereichs

sozialer Sicherung punktuell erhebliche Anpassungen erforderten (bspw. in Polen bereits in der Vor-Beitrittsphase), teilweise auch gegen Widerstand der Mitgliedsstaaten, wie bspw. im Fall der Arbeitszeitrichtlinie nicht nur, aber besonders in Großbritannien, insbesondere auch die arbeitsrechtlich relevanten Urteile des EuGH (Schweden und der Fall Laval), fällt die Bilanz für die EBS ambivalent aus.

Offensichtlich ist, dass eine "phraseology" (Clasen/Clegg 2003: 362) im Sinne eines gemeinsamen Bezugsrahmens aus Kategorien, Indikatoren, Vokabular etc. etabliert wurde, auf den sich die Mitgliedsstaaten in ihren Berichten durchweg beziehen (vgl. Anderson 2015a: 122). Dass dies keinen auch nur annähernden Kausalitätsnachweis erbringt, wurde in Abschnitt 2.4 bereits diskutiert. Zirra (2009: 349) spricht diesen „kognitiven, normativen und strategischen Ressourcen" dennoch eine wichtige Rolle für nationale Reformprozesse zu (vgl. auch Heidenreich/Zeitlin 2009; López-Santana 2006; Mailand 2008; Ardy/Umbach 2004; Hartlapp 2006; Puetter 2009: 168; Interview 58), und in der Tat sind Policy-Anpassungen im Einklang mit der EBS in etlichen Fällen zu beobachten (etwa erhöhter Aktivierungsfokus in mehreren betrachteten Mitgliedsstaaten oder Einflüsse auf steuerliche Regelungen in Schweden, Lockerung des Kündigungsschutzes/Flexibilisierung in Italien und Polen). Eine quantitative Studie von Van Vliet/Koster (2011) weist außerdem nach, dass die EBS den Wandel von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik befördert hat (vgl. auch Goetschy 2003: 66). Für passive Maßnahmen stellen Paetzold/Van Vliet (2014) einen beschränkenden Einfluss in den nördlichen Mitgliedsstaaten bei gleichzeitigen Aufholbewegungen in den südlichen fest, jedoch keine Konvergenz der konkreten Ausgestaltung bspw. der Arbeitslosenversicherungen (ebd.: 1083ff.). In Fällen, in denen bereits zuvor eine Kongruenz bestand, wie in den Fällen Schweden und Großbritannien, etwa mit Blick auf aktive Arbeitsmarktpolitik, entfällt dagegen erwartungsgemäß der Europäisierungsdruck weitgehend.

Angesichts alternativer Erklärungsmuster[42] (etwa nationale Expertenkommissionen im deutschen Fall), des Ignorierens einzelner Empfehlungen (bspw. deutsches Ehegattensplitting) und der teils selektiven bzw. erfolglosen (vgl. López-Santana 2006: 495) Umsetzung wie im Fall des flexicurity-Paradigmas in Italien liegen zudem gute Argumente dafür vor, dass europäische Empfehlungen fallweise lediglich als externe Argumentationshilfe für letztlich national motivierte – und insbesondere umstrittene – Reformen benutzt wurden (vgl. Klammer/Leiber 2008: 120f.; Paetzold/Van Vliet 2014: 1086; Schäfer 2002: 30; Interviews 96, 98). Dem existierenden Institutionenset auf nationaler Ebene kommt aus dieser Perspektive ebenso eine zentrale Filterfunktion zu wie der ‚kreativen' Nutzung durch nationale Akteure (vgl. Zirra 2009: 278).

42 An dieser Stelle nicht weiter betrachtet werden Einflüsse anderer internationaler Organisationen wie der ILO (Hartlapp 2007) oder der OECD (bspw. Casey 2004, Schäfer 2005, Visser 2009; Klammer/Leiber 2008: 120f.).

Schließlich wird ein im zeitlichen Verlauf abnehmender Druck durch die EBS konstatiert (vgl. Van Vliet/Koster 2011; Interview 55).

Wenngleich in geringerer Höhe als für den Renten- und den Gesundheitsbereich sind dennoch zum einen die Ausgaben für passive und aktive Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsstaaten erheblich (vgl. Datentab. 18 in Kap. 8.4), zum anderen kommt der Beschäftigung über Steuern und Sozialabgaben eine zentrale Rolle für die Finanzierung von Sozialleistungen insgesamt zu, so dass auch europäische haushaltspolitische Instrumente nationale Reformprozesse maßgeblich beeinflussen könnten. Für frühere Phasen konnten ein erheblicher Einfluss von Krisen an sich – ohne europäische Dimension – auf nationale Maßnahmen (Schweden), aber im italienischen Fall auch eine Katalysatorfunktion der WWU seit ihrem Beschluss festgestellt werden. In den betrachteten Defizitverfahren (Deutschland, Italien) spielte die Arbeitsmarktpolitik keine zentrale Rolle, fand aber punktuell Erwähnung.

Mit Einsetzen der Krise allerdings gewinnen haushaltspolitische Instrumente maßgeblich an Bedeutung, und zwar Meardi (2012: 15) zufolge klar auf Kosten der EBS: "After the crisis, the European Employment Strategy has become largely irrelevant, while financial institutions have come to the forefront." Die Analyse der CSR seit 2011 ergibt dennoch ein gemischtes Bild: Die europäischen Empfehlungen werden seitens der Mitgliedsstaaten durchgehend argumentativ aufgegriffen, aber nicht durchgehend umgesetzt, wie zahlreiche Wiederholungen einzelner Empfehlungen in den Folgejahren (alle) und teilweise die Formulierung von Gegenpositionen (bspw. durch die deutsche Bundesregierung) zeigen. Dagegen zeigt der Fall Italiens, dass mittels informeller ‚Intervention' – in Form eines Briefes seitens des EZB- und des nationalen Zentralbankpräsidenten – eine massive Beeinflussung nationaler Reformmaßnahmen erfolgen kann, sofern der Krisendruck erhebliche Ausmaße angenommen hat ("fast-forward Europeanization", Ladi/Graziano 2014).

Als bestimmende Faktoren für das Ausmaß haushaltspolitischer Einflüsse lassen sich damit der Grad an (mis)fit – in einem weiteren Sinne – der nationalen Politik mit europäischen Leitzielen, die Beschäftigungs- und indirekt auch die Haushaltslage des jeweiligen Mitgliedsstaates sowie die WWU-Mitgliedschaft identifizieren, wie in Abschnitt 8.4 noch eingehend diskutiert wird. So konnte für Deutschland und die Nicht-WWU-Mitglieder Schweden, Polen und Großbritannien kaum Reformdruck festgestellt werden, von punktuellen Ausnahmen wie der Benachteiligung einzelner Gruppen auf dem Arbeitsmarkt (Schweden) oder Jugendarbeitslosigkeit und Kinderarmut (Großbritannien) abgesehen, wobei in diesen Fällen die Sichtbarkeit national bereits definierter Defizite durch die CSR lediglich verstärkt wurde. Meardi (2012: 15) fasst treffend zusammen, dass in zahlreichen Mitgliedsstaaten – unter den hier betrachteten Deutschland, Schweden und Großbritannien – weitgehend etablierte Pfade fortgesetzt wurden, aber in denjenigen Mitgliedsstaaten ohne

substanzielle komparative Vorteile (nach dem Varieties-of-Capitalism-Ansatz, Hall/Soskice 2001) teils drastische Reformen eingeleitet wurden.

Schließlich ist für einige Mitgliedsstaaten (Italien, Polen) der Europäische Sozialfonds eine wichtige Finanzierungsquelle für sozialen Schutz und kann eine Umsetzung der europäischen Ziele und Leitbilder zumindest im Ansatz mit finanziellen Anreizen unterstützen. Ein Gesprächspartner weist daraufhin, dass durch die Einführung von ex-ante-Konditionalität bei der Vergabe von ESF-Mitteln an dieser Stelle durchaus eine stärkere Verbindlichkeit zu beobachten sei (Interview 67).

Upload-Prozesse sind in der Beschäftigungspolitik verschiedentlich festzustellen. Zu Beginn betrafen diese die grundsätzliche Unterstützung für (Schweden, Italien, Großbritannien, in letzterem Fall wohl motiviert durch die Umgehung nationaler Reformblockaden) bzw. Widerstand gegen (zunächst Deutschland) die Institutionalisierung und vertragliche Verankerung der EBS. Später traten konkretere einzelne Politikinhalte hinzu, bspw. bezüglich inhaltlicher Schwerpunkte und eigener Stärken (schwedischer Gleichstellungsfokus, Deutschlands Rolle als ‚Promoter' der Jugendgarantie, Großbritannien als Vorreiter bei Vermittlung und Aktivierung). Daneben spielen allerdings foot-dragging-Aktivitäten weiterhin eine erhebliche Rolle (vgl. Interview 58), etwa finanziell motivierte Widerstände gegen eine europäische Arbeitslosenversicherung (primär, aber nicht nur in Deutschland, s. auch Kap. 8.6.2), aber auch der generelle Versuch, die primäre Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten langfristig zu erhalten (auch Schweden, Großbritannien, Polen). Auch treten unterschiedliche Präferenzen und Zielsetzungen bzgl. der Ausgestaltung innereuropäischer Arbeitskräftemobilität – konkret mit Blick auf die Entsendung von Arbeitnehmern – unter den Mitgliedsstaaten deutlich zutage, wie bspw. die Positionen Schwedens und Polens exemplarisch zeigen.

Sowohl die Ambition als auch die Fähigkeit zur aktiven Einflussnahme variiert dabei erheblich, und insbesondere gilt: “willingness goes hand in hand with ability and capacity“ (Interview 58). Bspw. zeigt der italienische Fall, wie aufgrund struktureller Probleme die eigenen Präferenzen faktisch nur in geringem Maße auf der europäischen Ebene vertreten sind. Als bevorzugte Kanäle für Upload-Aktivitäten wurden Ausschussitzungen und informelle Gespräche (alle), Lobbying sowie die Besetzung von Schlüsselpositionen und die Zirkulation eigener Papiere (Schweden) identifiziert. Allianzen unter den Mitgliedsstaaten folgen dabei teilweise dem Kriterium der Ähnlichkeit in policies und governance, etwa zwischen Deutschland, den Niederlanden und den nordischen Staaten, sind aber durchaus auch problemspezifisch.

Austausch- und Lernprozesse unter einzelnen oder Gruppen von Mitgliedsstaaten (Interload) finden in diesem Politikfeld ebenfalls in erheblichem Ausmaß statt. Diejenigen Mitgliedsstaaten, die innerhalb der EBS als benchmark-setter gelten können, sind dabei diejenigen, die auch für solche selektiveren Kooperationen und Orientierungen am häufigsten genannt werden, nämlich

Schweden, Großbritannien und die Niederlande, was wiederum die Abgrenzungsschwierigkeiten dieser Kategorien deutlich macht. Neben dem bereits genannten Ähnlichkeitskriterium kann der ‚Farbenlehre' der Regierungen ein zumindest temporärer Einfluss unterstellt werden, etwa im Fall Deutschlands und Großbritanniens zu Zeiten der Schröder- und Blair-Regierungen, aber auch eine Ost-West-Trennlinie wurde im polnischen Fall teilweise konstatiert.

Wenngleich keine grundsätzlich festen Formate feststellbar sind, sondern eher themenspezifische Konstellationen, lassen sich einige wiederkehrende Muster identifizieren, etwa eine enge Kooperation der nordischen Staaten untereinander sowie mit dem Vereinigten Königreich und eine markante Orientierung seitens Großbritanniens in Richtung außereuropäischer englischsprachiger Länder. Für Italien fallen – ähnlich wie beim Upload – die beobachtbaren Aktivitäten aufgrund struktureller Defizite geringer aus, wobei im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit zunächst eine Orientierung an Frankreich und später eine phasenweise institutionalisierte Kooperation mit Deutschland vorliegt. Zentrale Interload-Kanäle sind den Befragten zufolge Konferenzen, Treffen am Rande von Gremiensitzungen sowie ein informeller Austausch zumeist per E-Mail.

5 Gesundheitspolitik

Auch die Gesundheitspolitik, verstanden als die Gesamtheit der organisierten Anstrengungen zur „Förderung, Erhaltung und (Wieder-)Herstellung von Gesundheit und zur Linderung individueller und sozialer Folgen von Krankheit“ (Dallinger 2016: 165), wurde erst spät zu einem europäischen Thema, und auch dies nur im Sinne einer Unterstützung und Ergänzung der weiterhin explizit zuständigen Mitgliedsstaaten (vgl. Schieren 2010: 84). Eine Harmonisierung der Gesundheitssysteme stand zu keinem Zeitpunkt zur Debatte, begründet bspw. durch erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Qualität und des Sicherungsniveaus der nationalen Systeme sowie abweichende institutionelle Arrangements und Akteurskonstellationen (vgl. Urban 2003; Gerlinger 2010: 144ff.), etwa die Unterscheidung in NHS-Systeme mit universeller Abdeckung und kostenloser Leistungsinanspruchnahme “at the point of delivery“ (Doetter/Götze 2012: 164) und Versicherungssysteme. Aufgrunddessen versuchten die Mitgliedsstaaten ”jealously and successfully […] to prevent the transfer of substantial health policy competences to the supranational level.” (Lamping 2005: 19) Allerdings ist angesichts eines erheblichen und weiter steigenden Haushaltsanteils gesundheitspolitischer Ausgaben, des demographischen Wandels, eines sich alterungsbedingt wandelnden Musters an Krankheiten und eines zusätzlich kostentreibenden medizinischen Fortschritts der Reformdruck auf die Mitgliedsstaaten erheblich gestiegen, wobei sich die Probleme zum Teil überschneiden, zum Teil aber auch markant unterscheiden (vgl. bspw. Bode 2004: 91; Hervey 2008: 105).

Zugleich verfolgt die Europäische Kommission einen Ausbau ihrer gesundheitspolitischen Aktivitäten, denn

> “[h]ealth systems in Europe are at the core of its high level of social protection and they are a cornerstone of the European social market economy. The healthcare sector accounts for 8% of the total European workforce and for 10% of the EU’s GDP. […] The problems caused by the economic crisis, coupled with more structural changes in demography and the types of diseases affecting populations in Europe, reinforce the necessity to reform and modernise those systems.” (Europäische Kommission 2013a: 2)

Begünstigt werden diese gesundheitspolitischen Ambitionen insbesondere durch Querwirkungen des Binnenmarktes und eine damit verbundene integrationsfreudige Rechtsprechung des EuGH (vgl. bspw. Greer 2006: 134f.; näher ausgeführt in Abschnitt 5.1), denn “health systems are large organizations that require money, staff, users, and materials as they go about their tasks, and these factors are all subject to the EU legal regime“ (ebd.: 135). Auch in der Gesundheitspolitik entsteht folglich eine dynamische Interaktion von EU und Mitgliedsstaaten, und sie „wird zunehmend in einen europäischen Handlungskontext eingebunden“ (Gerlinger 2010: 143).

Diese Entwicklungen spiegeln sich auch in einer Intensivierung der wissenschaftlichen Debatte, für die stellvertretend Schieren 2010 und 2011, Urban 2003, Lamping 2005 und 2013, Hervey 2008, Mossialos et al. 2010, Schmucker 2010, Vollaard/van de Dovenkamp/Martinsen 2016 und Schulte 2005 genannt seien, zudem mit besonderem Fokus auf der OMK Gerlinger 2010 und Flear 2009. Bzgl. rechtlicher Einflüsse – die in vielen dieser Publikationen eine zentrale Position einnehmen – sind zusätzlich Greer 2006 und mit Blick auf haushaltspolitische Einflüsse in der Krise Karanikolos et al. 2013, Baeten 2014, Földes 2016 und Schmucker 2013 anzuführen. Mit Blick auf Gesundheitspolitik und -reformen in den einzelnen Ländern seien exemplarisch genannt: für Deutschland Hedde 2008, Bode 2004, Vers¬pohl 2011, Hartmann 2010, Gerlinger 2010, Schieren 2010, Schulte 2005; für Schweden Anell/Glenngård/Merkur 2012, Saltman 2015, Björnberg 2012, Bernitz 2007 sowie Anteile von Stamati/Baeten 2015, für Großbritannien Boyle 2011, Le Grand/Mossialos/Long 2007, Klein 2006, Doetter/Götze 2012, Schönheinz 2014 und Cousins 2007, für Polen Sagan et al. 2011, Vetter 2009, Cerami 2010 und Kowalska-Bobko et al. 2016 und für Italien Doetter/Götze 2012, Maino/Neri 2012, Ferrera 1996, Pavolini/Vicarelli 2013, Ferré et al. 2014, Strati 2012 und Jessoula/Pavolini 2014. Nur wenige dieser Publikationen nehmen explizit Europäisierungsprozesse in einzelnen Mitgliedsstaaten in den Blick, wobei dieses Defizit insbesondere jenseits des Feldes Patientenmobilität deutlich zu Tage tritt, also für die insgesamt wenig diskutierte OMK sowie für die mit Ausnahme der ‚Krisenstaaten' kaum in der Literatur präsenten haushaltspolitischen Instrumente.

5.1 Geschichte und Fokus europäischer Gesundheitspolitik

Zu Beginn des Integrationsprozesses spielte der Gesundheitsbereich faktisch keine Rolle und blieb lange ein "highly constrained area of EU competence" (Mossialos et al. 2010: 45; vgl. Greer 2006: 138), wenngleich bereits 1952 der französische Gesundheitsminister Paul Ribeyre – erfolglos – eine Europäische Gesundheitsgemeinschaft vorgeschlagen hatte (vgl. Parsons 2003: 86ff.). Im EWG-Vertrag von 1957 wurde neben dem sozialen Schutz der Wanderarbeitnehmer lediglich die Unterstützung von Forschung und Kooperation der Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet von Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit festgehalten (vgl. Hedde 2008: 182). Als begrenzte Ausnahme sollte die Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Ausland für Wanderarbeitnehmer sowie bei unmittelbarer Notwendigkeit während eines Aufenthalts im EU-Ausland ermöglicht werden; die diesbezüglichen Regelungen wurden in der Verordnung (EWG)1408/71 niedergelegt (vgl. Schieren 2010: 85; Schulte 2005: 17). An Dynamik gewann das Handlungsfeld erst in den 1980er Jahren mit

informellen Treffen der Gesundheitsminister seit 1984, dem ersten Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Krebs 1985, zunächst ohne klare Rechtsgrundlage (vgl. Hedde 2008: 190), und der Verankerung des allgemeinen Ziels des Gesundheitsschutzes in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), nach der der Rat zudem Mindeststandards zum Gesundheitsschutz in der Arbeitswelt verabschieden konnte (etwa zum Umgang mit gefährlichen Substanzen, vgl. dazu Anderson 2015a: 176ff.). Dies wurde von den Mitgliedsstaaten auch deswegen unterstützt, weil sie darin einen gewissen Schutz gegen ein ungebremstes 'race to the bottom' sahen (Interview 95). Während eine Empfehlung der Kommission zur Konvergenz der sozialen Sicherungssysteme von 1992 aufgrund des Widerstands der Mitgliedsstaaten ohne praktische Auswirkungen blieb, stellte der Vertrag von Maastricht (1993) einen großen EU-gesundheitspolitischen Schritt dar, in dessen Folge es zu einer "gradual expansion" (Földes 2016: 295; vgl. auch Greer 2006: 139) europäischer Aktivitäten und Einflüsse kam. Neben den – wie sich erweisen sollte – gesundheitspolitisch folgenreichen Binnenmarktfreiheiten und der umstrittenen bereits in Kap. 4 thematisierten Arbeitszeitrichtlinie (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993) wurde mit Maastricht das Ziel eines hohen Gesundheitsschutzniveaus erstmals in einem eigenen Artikel – damals 129 EGV – verankert (vgl. Schulte 2005: 16f.; Hedde 2008: 181f.). Mit der Änderung der Formulierung „leistet einen Beitrag zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus" (Art. 129 EGV Maastricht) in: „Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt" (Art. 152 EGV Amsterdam, heute Art. 168 Abs. 1) mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 mündete dies in eine Querschnittsklausel für jegliches Gemeinschaftshandeln (vgl. Hedde 2008: 199; Gerlinger 2010: 147). 1999 fand die Gesundheitspolitik mit Einrichtung der Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz ihren institutionellen Platz innerhalb der Kommission (vgl. Anderson 2015a: 174). Die Lissabon-Strategie (2000) bezeichnete Gesundheitsschutz als wesentliche Bedingung für wirtschaftliche Entwicklung, und in der Folge wurde auch die OMK auf die Gesundheitspolitik ausgedehnt (vgl. dazu Gerlinger 2010; Hedde 2008: 204ff.; Hervey 2008: 107).

Mit dem Europäischen Rat von Barcelona wurden als Ziele für die OMK Gesundheit und Langzeitpflege (OMK/G) ein universeller Zugang zu Gesundheitsversorgung, die finanzielle Nachhaltigkeit der Systeme und eine qualitativ hochwertige Versorgung festgeschrieben (vgl. Europäische Kommission 2001a: 15). Die Bewertung erwies sich allerdings als methodisch schwierig und das Indikatorenset als entsprechend umstritten, und es kam – ab 2006, vorher wurden lediglich vorläufige Berichte angefertigt (vgl. Hacker 2008: 12) – zwar zu einer Aufnahme des OMK-Berichtswesens in der Gesundheitspolitik, aber mit Ausnahme von Lebenserwartung und Säuglingssterblichkeit nicht zu einem Ranking der Mitgliedsstaaten (vgl. Verspohl 2011: 9f. und zur Entwicklung eines stattdessen angestrebten 'Joint Assessment Frameworks'

Europäische Kommission 2015j). Mit dem Streamlining der OMK wurden die bisherigen Ziele im Wesentlichen beibehalten und teilweise konkretisiert, so ein allgemeiner Zugang zu angemessener Gesundheitsversorgung, Maßnahmen gegen Ungleichheiten, eine hohe Qualität von Gesundheitsversorgung und Pflegesystemen sowie die langfristige Finanzierbarkeit, unterstützt durch präventive Maßnahmen zur Gesundheitsförderung (vgl. Europäische Kommission 2005: 7.).

Die Bewertung der OMK/G in der Literatur ist uneinheitlich, insgesamt aber tendenziell eher negativ. So konstatiert Hervey (2008: 108) ein erhebliches Maß an "disagreement over the real effect of the OMC in health care" und betont, die Mitgliedsstaaten nutzten diese

> "to promote efficiency and effectiveness in their health care systems. In the case of the vast majority of member states, however, these techniques are being used within existing health care policy paradigms, based on equality of access, and solidarity in contributions." (ebd.: 118)

Verspohl (2011) attestiert der nach ihrer Einschätzung im Zeitverlauf stark verwässerten OMK ebenfalls keinen substanziellen Einfluss auf nationale Gesundheitspolitik, und auch nach Gerlinger (2010: 143) sind nach fast einem Jahrzehnt keine „substanzielle[n] Auswirkungen […] zu erkennen". Die „zähe[n] Fortschritte" (ebd.: 159) seien unter anderem bedingt durch anhaltende Kontroversen um geeignete Indikatoren, die Komplexität der Materie ebenso wie der institutionellen Strukturen und schließlich deren Heterogenität in den Mitgliedsstaaten (vgl. ebd.: 160ff.). Botzenhardt (2009: 251) kritisiert „abstrakte, häufig bürokratisierte Erörterungen von Politikmodellen" und konstatiert, es mangele „beinahe flächendeckend an politischer Relevanz der OMK". Außerdem sieht Gerlinger (2010: 159) Zielkonflikte zwischen dem Qualitäts-, dem Zugangs- und dem Nachhaltigkeitskriterium und befürchtet, dass es zu einer „Indienstnahme der Gesundheitsversorgung für die wirtschaftspolitischen Primärziele der EU" kommt, insbesondere nach dem Streamlining der OMK, bzw. „dass die konsolidierungspolitischen Ziele Vorrang vor den versorgungspolitischen erhalten." (ebd: 163; ähnlich Flear 2009) Er attestiert der OMK aber zumindest das Potential, als Katalysator zur Lösung von „Innovationsblockaden" zu wirken (vgl. Gerlinger 2010: 166).

Mit dem Vertrag von Nizza wurden weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, zur Verhütung von Humankrankheiten, Beseitigung der Ursachen von Gesundheitsgefahren und zur Bekämpfung der weit verbreiteten schweren Krankheiten sowie die Förderung von Gesundheitsinformation und -erziehung vertraglich verankert, wobei die Umsetzung in nationaler Verantwortung verbleibt. In den folgenden Jahren folgten weitere konkrete Maßnahmen, die neben dem Aktionsprogramm zur Gesundheitspolitik 2003–2008 (Europäisches Parlament/Rat der EU 2002a) die Einrichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (2004, aktiv seit 20. Mai 2005), einer Exekutivagentur für das

Gesundheitsprogramm mit Sitz in Luxemburg (2004, zunächst bis Ende 2010) und einer neuen EU-Aktionsplattform für Ernährung, körperliche Bewegung und Gesundheit (2005) umfassten.

2007 legte die Kommission zudem ein Weißbuch mit dem Titel „Gemeinsam für die Gesundheit – ein strategischer Ansatz der EU für 2008-2013" (Europäische Kommission 2007b) vor. Darin betonte sie die Prinzipien einer flächendeckenden Versorgung, des Zugangs zu qualitativ hochwertigen medizinischen Leistungen sowie der Verteilungsgerechtigkeit und Solidarität. Da Gesundheit grundsätzlich als höchstes gesellschaftliches Gut betrachtet und insbesondere Präventionsmaßnahmen zugleich ein erheblicher Einfluss auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird, müssten die Ziele der Gesundheitspolitik verstärkt Eingang in andere Politikbereiche finden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels müssten Präventionsmaßnahmen sowohl für ältere Menschen als auch für Erwerbstätige und Kinder gefördert werden; Schwerpunkte bilden dabei u. a. Ernährungsfragen, psychische Gesundheit, Tabak- und Alkoholkonsum sowie die Krebsvorsorge (vgl. ebd.). Weiterhin wird im Rahmen des Schutzes vor Gesundheitsgefahren der Schutz bei Epidemien und Bioterrorismus ebenso thematisiert wie Verbesserungen im Arbeitsumfeld. Einen dritten Themenkomplex bilden neue Technologien und allgemein Innovationen in den Gesundheitssystemen und damit verbundene Sicherheitsstandards (vgl. bspw. Földes 2016: 298). Zahlreiche dieser Punkte finden sich im zweiten Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit (Europäisches Parlament/Rat der EU 2007) für 2008-2013 wieder, im Rahmen dessen mit einem Gesamtbudget von 321,5 Mio. € u. a. der Gesundheitsschutz gefödert, Ungleichheiten abgebaut und eine verbesserte Informations- und Wissensbasis erreicht werden sollte. Das dritte und aktuelle Aktionsprogramm für 2014-2020 hat ein Volumen von ca. 450 Mio. €; dazu kommen Strukturfondsmittel, die zu einem kleineren Anteil etwa für E-health-Projekte genutzt werden können (vgl. Földes 2016: 298). Das Kommissionspapier "Investing in health" (Europäische Kommission 2013a) stellt die Gesundheitspolitik in den Gesamtzusammenhang des Sozialinvestitionsansatzes (näher dazu Kap. 8.6.1) sowie der EU-2020-Strategie und wiederholt die "twin aims of providing access to high-quality healthcare and using public resources more efficiently" (ebd.: 1). 2010 wurde die oben angesprochene VO1408/71 durch eine modernisierte Fassung ersetzt , nämlich VO EG 883/2004 zur Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit sowie EG 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für deren Durchführung.

Insgesamt steht europäischer Gesundheitspolitik damit zunächst eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, nämlich erstens der Erlass von Rechtsvorschriften und Normen, etwa die Regulierungen zur sozialen Sicherheit von Wanderarbeitern oder Mindeststandards für Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zweitens Kooperation und Austausch, u. a. im Rahmen der OMK, sowie drittens die Förderung von Projekten im Rahmen des EU-

Gesundheitsprogramms. Allerdings beschränkt sich die europäische Zuständigkeit im Wesentlichen auf eine Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsfunktion nationaler Politik, etwa in Grenzgebieten oder bei der Prävention, so dass bspw. Schieren (2010: 84) zu dem Schluss kommt, dass „[d]ie Gesundheitspolitik im engeren Sinne […zumindest lange] eine zu vernachlässigende Rolle in der EU [spielte].“ Eine Harmonisierung ist in der Tat nur für eng abgegrenzte Bereiche wie etwa Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe oder Arzneimittel und Medizinprodukte möglich (Art. 168 Abs. 4 AEUV).

Wesentlichen Einfluss auf die europäische Dimension der Gesundheitspolitik im Sinne eines “radical shift“ (Anderson 2015a: 157) bzw. einer „neue[n] Qualität“ (Schmucker 2010: 13) hatte allerdings zwischen 1998 und 2006 eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs. Zwar waren bereits früher gesundheitspolitische Maßnahmen unter Berufung auf eine wirtschaftlich begründete Zuständigkeit bzw. Generalkompetenz ergriffen worden, etwa nach dem Contergan-Skandal (Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1965; vgl. Schieren 2010: 85). Eine Ausweitung der Grundfreiheiten auf den Gesundheitssektor erschien aber aufgrund der Einstufung als Dienstleistung von öffentlichem Interesse als „so unwahrscheinlich […], dass […] Abhandlungen zur Gesundheitspolitik diese Möglichkeit gar nicht erörterten.“ (ebd..: 86) Mitte der 1990er Jahre geriet diese Frage dennoch ins Zentrum der EU-gesundheitspolitischen Aufmerksamkeit: In den Fällen Kohll und Decker (Europäischer Gerichtshof 1998 und 1998a) hatten luxemburgische Staatsbürger im EU-Ausland eine Brille gekauft (Decker) bzw. eine Zahnbehandlung vornehmen lassen (Kohll) und wollten diese Leistungen von ihrer luxemburgischen Krankenversicherung erstattet bekommen, wenngleich sie keine Vorabgenehmigung von dieser eingeholt hatten, wie in Art. 22 der VO 1408/71 vorgesehen. Der EuGH gab beiden Recht, berief sich dabei aber nicht auf die Patientenmobilität, sondern auf die seiner Auffassung nach auch im Gesundheitsbereich geltende Waren- und Dienstleistungsfreiheit (vgl. bspw. Hedde 2008: 121ff.; Nickless 2002: 58ff.; Schieren 2010: 86).

Weiter konkretisiert wurde dies durch die Urteile in den Fällen Geraets-Smits und Peerbooms sowie Müller-Fauré und van Riet (Europäischer Gerichtshof 2001 und 2003a), nach denen bei stationärer Behandlung ein Genehmigungsvorbehalt gerechtfertigt ist, „wenn das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherung gefährdet ist, oder wenn die Sicherstellung einer ausgewogenen, allen zugänglichen ärztlichen und klinischen Versorgung bedroht ist.“ (Schmucker 2003: 30; vgl. Martinsen/Blomqvist 2009: 299) Im Fall Watts (EuGH 2006) entschied der EuGH, dass diese Regelungen grundsätzlich auch für NHS-Systeme anzuwenden sind (vgl. Hedde 2008: 125ff.; näher dazu Kap. 5.4.1). Die Entscheidung im Fall Sala und Grzelchyk (Europäischer Gerichtshof 1998b bzw. 2001a) etablierte mittels des Grundsatzes, dass jeder Unionsbürger im EU-Ausland das Recht auf Bezug derselben

Sozialleistungen wie ein Inländer habe, nach Schieren (2010: 86) „nahezu uneingeschränkte Zugangsrechte zur ambulanten und weit ausgedehnte […] zur stationären Krankenversorgung“. Schließlich entschied der EuGH 2014 im Fall Petru (EuGH 2014), dass die Autorisierung für eine stationäre Behandlung in einem anderen Mitgliedsstaat nicht verweigert werden dürfe, wenn im eigenen Mitgliedsstaat eine Behandlung in angemessener Zeit aufgrund des Fehlens von Medikamenten oder medizinischer Versorgung nicht möglich erscheint (vgl. Földes 2016: 300; allgemein zur Rechtsprechung des EuGH in diesem Feld auch Pizzarro 2008).

In ihrem Entwurf zur Dienstleistungsrichtlinie folgte die Kommission zunächst dieser durch den EuGH verfolgten Binnenmarktlogik; allerdings erwies sich eine so weitreichende Anwendung des Binnenmarktprinzips als “political minefield” (Saari/Kvist 2007: 2), und die Mitgliedsstaaten konnten die vorgesehene Einbeziehung von Gesundheitsdienstleistungen unter ihren Geltungsbereich verhindern (beschlossene Fassung: Europäisches Parlament/Rat der EU 2006a; vgl. Verspohl 2011: 6; Hedde 2008: 209; Anderson 2015a: 169). Stattdessen legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung vor (Europäische Kommission 2008e), die die aus den einschlägigen EuGH-Urteilen resultierenden Unklarheiten beseitigen sollte (vgl. Martinsen/Blomqvist 2009: 298; final Europäisches Parlament/Rat der EU 2011e). Allerdings verwies noch in diesem Entwurf die Kommission markant auf den Binnenmarktbezug, während Rat und Mitgliedsstaaten einen Verweis auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse forderten. Schieren (2010: 87f.) wertet dies als Hinweis, „dass hier Dinge von weit größerer Tragweite geschehen, als die Kommission glauben machen möchte.“ Ähnlich kritisch spricht Anderson (2015a: 158) von “[a] potentially far-reaching intrusion of internal market legislation into national health care systems“. Schulte (2005: 18) bemerkt ein zunehmendes Spannungsverhältnis zwischen Grundfreiheiten und Sozialleistungsträgern. Letztlich bestehe eine „erhebliche Diskrepanz zwischen dem, was als gesundheitspolitische Zuständigkeit aus den Verträgen unmittelbar abzuleiten wäre, und dem, was die EU an gesundheitspolitischen Aktivitäten ausübt“ (Schieren 2010: 82 unter Verweis auf Kotzian 2008: 235). Den „Revolutionäre[n] in Roben“ (Schieren 2010: 85) in Verbindung mit einer Kommission “[that] pushed for a solution beyond the concrete problem“ (Interview 57) könne seitens der Mitgliedsstaaten offenbar „nicht wirksam Einhalt geb[o]ten“ werden (Schieren 2010: 98), so dass der EuGH als Liberalisierungsmotor wirken konnte und im Ergebnis die Beibehaltung der mitgliedsstaatlichen Zuständigkeit für die Gesundheitssysteme „nicht mit einer uneingeschränkten Handlungsfreiheit […] gleichzusetzen ist.“ (Gerlinger 2010: 149; vgl. Flear 2009)

Dagegen bewertet Pizzaro (2008) die angeführten Urteile deutlich positiver und sieht weniger eine ‚Regierung der Richter‘ als vielmehr die Wahrnehmung

seiner Wächterfunktion über die „Einheitlichkeit und Kohärenz der Auslegung bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ (Pizzaro 2008: 139) durch den EuGH, verbunden damit sicherzustellen, dass die vertraglich verankerten Grundfreiheiten tatsächlich genutzt werden können. Auch Kingreen (2009) betont die Etablierung transnationaler sozialer Rechte; weiterhin lassen sich für eine zumindest in Teilen positive Bewertung der gesundheitspolitisch relevanten Urteile Praxisverbesserungen für Patienten (bspw. durch Umgehung langer Wartezeiten), aber aus deutscher Perspektive auch die Anerkennung eines Sonderstatus‘ der gesetzlichen Krankenkassen (s. Abschnitt 5.2.1) in die Waagschale legen.

Schließlich sind mit der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise „auch die Gesundheitssysteme in den Fokus der Konsolidierungsprogramme gerückt“ (Schmucker 2013: 7): “the crisis has triggered the extension of EU economic surveillance over this field“ (Földes 2016: 295). Zu bereits länger bestehenden Faktoren wie “aging populations, new and more expensive treatments, rising public expectations” (Flear 2009: 1; vgl. auch Földes 2016: 296) kam damit ein angesichts der Höhe und des Zuwachses von Gesundheitsausgaben deutlich intensivierter haushaltspolitischer Druck. Bereits 2010 hatten Kommission, EPC und Rat befunden:

“[…] the current financial and economic crisis will bring about, in the short to medium term, a period of budgetary constraints associated with the need to reduce large government deficits and put public finances back on the right track. Slow recovery and unemployment rates that remain high in many parts of the EU place serious constraints on the capacity of financing the health sector in the short to medium term. As a result, the recent economic crisis has rendered more pressing the need to improve cost-effectiveness of health systems and has turned it into a main policy priority that is likely to remain for many years to come. However, in doing so, the economic crisis also provides a window of opportunity to reflect on the role and performance of health systems and implement sound and needed reforms.” (EPC/Europäische Kommission 2010: 12)

In diesem Zusammenhang wurden Effizienzsteigerungen angemahnt, u. a. durch finanzielle Anreize an Patienten, zunächst einen Hausarzt zu konsultieren und überflüssige Behandlungen und stationäre Aufenthalte weitgehend zu vermeiden, eine stärkere Betonung von Prävention und günstigere Medikamente bzw. Generika (vgl. ebd.; Rat der EU 2010). Im Rahmen des Europäischen Semesters wurden dann Gesundheitsreformen in die Nationalen Reformprogramme aufgenommen und bspw. 2012 für sechs Mitgliedsstaaten gesundheitspolitische Empfehlungen ausgesprochen (vgl. Europäische Kommission 2013a: 6). Die Leitbilder sind hier ’employability‘ und ’social investment‘: “Cost-effective and efficient health spending is a productive or growth-friendly type of expenditure. It helps increase the economy’s production assets (labour, capital and knowledge).” (ebd.: 10) Dabei ist sich die Kommission potentieller Folgeprobleme mit Blick auf die Qualität von Gesundheitsdienstleistungen und auch faktische ‘outcomes‘ im Sinne von Gesundheitsniveaus durchaus

bewusst, die auch in der Wissenschaft kritisch diskutiert werden (vgl. bspw. Földes 2016: 299f.; Karanikolos et al. 2013; Baeten 2014):

> „Die Austeritätspolitik gerät in Widerspruch zu gesundheitspolitischen Zielsetzungen. Die Lage wird dadurch verschärft, dass die Krise die sozialen Determinanten von Gesundheit negativ beeinflusst. Einem wachsenden Bedarf an Präventions- und Versorgungsleistungen steht ein reduziertes Angebot gegenüber." (Schmucker 2013: 7)

Damit sind mit der Offenen Methode der Koordinierung (Art. 168 Abs. 2 UA 2 AEUV), den angeführten rechtlichen Interventionen sowie zunehmend den Instrumenten der Haushaltsüberwachung durchaus Möglichkeiten einer substanzielleren Einflussnahme auch in der Gesundheitspolitik angelegt, die im Folgenden in fünf Fallstudien betrachtet werden sollen. Dabei steht in erster Linie die Krankenversicherung im Mittelpunkt, während Fragen der internen Organisationsstrukturen sowie der Arbeitskräfte im Gesundheitswesen nur am Rande angeführt werden, sofern ein substanzieller europäischer Einfluss vermutet werden kann.

5.2 Deutschland

Die gesetzliche Krankenversicherung stellt gemeinsam mit der Rentenversicherung den Kern des deutschen Sozialversicherungssystems dar. Sie wurde bereits 1883 eingeführt und hat ihren grundlegenden Charakter als Pflichtversicherung mit gemeinsamer Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Selbstverwaltung der Krankenkassen bis heute weitgehend bewahrt (vgl. Hedde 2008: 62). Ihre Aufgaben umfassen die gesundheitliche Versorgung ebenso wie die Kompensation für ausgefallenes Arbeitseinkommen, wobei das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit gilt und damit in diesem Fall keine Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen vorliegt (vgl. Ziegelmayer 2001: 79). Weitere Grundsätze bilden das Sachleistungs- (Vorrang gegenüber Geldleistungen) und das Solidaritätsprinzip, nach dem die Beiträge nicht nach Alter, Geschlecht oder Risiko gestaffelt werden (vgl. ebd.). Die mit Stand 2016 118 Krankenkassen (GKV-Spitzenverband 2016) mit Selbstverwaltung umfassen zusammen ca. 70 Mio. Versicherte und damit etwa 90% der Bevölkerung (vgl. ebd.). Für einige Gruppen, in erster Linie Beamte und Soldaten, aber auch ausschließlich Selbstständige gelten Ausnahmen von der Pflichtversicherung; zudem können Angestellte mit einem Jahreseinkommen über der Grenze von 54.900 € (2015) bzw. 49.500 €, sofern sie bereits am 31.12.2002 Mitglied einer privaten Krankenversicherung waren, sich optional privat versichern. Bei Einkommen unter 450 €/Monat kann je nach Fall eine kostenlose Familienversicherung über den Ehepartner erfolgen, die Zahlungen durch das Jobcenter übernommen werden oder die Versicherung selbst getragen werden (vgl.

MISSOC 2015). Der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung betrug bis zum 31.12. 2014 laut gesetzlicher Festschreibung 15,5%, von denen 8,2% auf den Arbeitnehmer und 7,3% auf den Arbeitgeber entfielen. Der Arbeitnehmeranteil beinhaltete damit einen Sonderbeitrag von 0,9%, da der Arbeitgeberanteil auf gleichbleibendem Niveau fixiert wurde und die Arbeitnehmer damit Kostensteigerungen allein tragen mussten. Seit 1.1.2015 gilt ein allgemeiner Beitragssatz von 14,6%, und der Sonderbeitrag von 0,9% entfällt. Die Krankenkassen können nun bei Bedarf einen prozentualen Zusatzbeitrag erheben, während der Arbeitgeberanteil weiterhin bei 7,3% bleibt (vgl. GKV-Spitzenverband 2016a).[43]

Während medizinische Leistungen – wenngleich mit einigen Zuzahlungen, s. u. – unabhängig von der Höhe der zuvor gezahlten Beiträge in Anspruch genommen werden können, wird bei der Kompensation von Einkommensausfällen der Versicherungscharakter deutlicher: Bei Arbeitsausfall aus gesundheitlichen Gründen erfolgt zunächst eine Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber für sechs Wochen, sofern eine zumindest vierwöchige Beschäftigungsdauer vorangegangen ist. Im Anschluss an diese sechs Wochen wird von der Krankenkasse ein Krankengeld in Höhe von 70% des vorherigen Einkommens gezahlt, jedoch für maximal 78 Wochen innerhalb von drei Jahren für dieselbe Krankheit. Zusätzlich werden zehn ‚Kind-krank-Tage' für Kinder unter zwölf Jahren gewährt; bei Alleinerziehenden erhöht sich dieser Anspruch auf 20 Tage (vgl. MISSOC 2015).

Bereits Ende der 1970er Jahre wurden erste Bemühungen um eine Kostendämpfung erforderlich (vgl. Hedde 2008: 62; Oberender/Hebborn/Zerth 2006: 114ff.), nachdem der Beitragssatz stark angestiegen war (vgl. Fink 2006: 174). Seit 1977 wurden schrittweise u. a. die Kosten für Bagatellmedikamente nicht mehr übernommen und ein Eigenanteil für Krankenhaustage, bei Zahnbehandlungen sowie Sehhilfen und Medikamenten eingeführt (vgl. Weber 1999: 37ff.). Dennoch stiegen die Kosten weiter, und Anfang der 1980er Jahre lag der Beitragssatz bei über 12% (vgl. Wendt 2013: 155). Vor dem Hintergrund dieser Kostenexpansion erfolgte nach einer Zeit der Reformblockade (vgl. Freeman/Moran 2000: 46) ab Ende der 1980er Jahre eine Reihe von Reformen, wenngleich insbesondere in den Jahren 1996-2003 Reformen im Gesundheitswesen zwischen Regierung und Opposition heftig umstritten waren und bspw. der Krankenhaussektor aufgrund von Widerstand im Bundesrat weitgehend ausgeklammert wurde (vgl. Hinrichs 2010: 57):

- Mit dem Gesundheitsreformgesetz von 1989 wurden die bereits bestehenden Zuzahlungen ausgebaut sowie bestimmte Leistungen aus dem Leistungsspektrum der gesetzlichen Krankenkassen gestrichen (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 333).

43 Außerhalb des Untersuchungszeitraums der vorliegenden Studie erfolgte auf Beschluss der Großen Koalition zum 1.1.2019 die Rückkehr zur paritätischen Finanzierung.

- Mit dem deutlich ambitionierteren Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 rückte die Budgetierung der Ausgaben weiter in den Fokus (vgl. Hinrichs 2010: 53); die Gesamtvergütungen wurden an die Einnahmen der Kassen gekoppelt und ein freies Krankenkassenwahlrecht für die Versicherten im Sinne eines „Mitgliederwettbewerbs“ (Bode 2004: 105) sowie ein Risikostrukturausgleich unter diesen eingeführt (vgl. auch Boeckh/Huster/Benz 2011: 316; Dallinger 2016: 172; Pilz 2004: 186ff.; Hinrichs 2010: 53). Zudem wurden weitere Leistungskürzungen vor allem bei Zahnbehandlungen vorgenommen und Zuzahlungen erhöht, zum Teil allerdings nach dem Regierungswechsel 1998 wieder zurückgenommen (vgl. Ziegelmayer 2001: 80; Bode 2004: 105).
- 1994 wurde die hier nicht weiter thematisierte Pflegeversicherung (vgl. bspw. Hinrichs 2010: 54f.) als fünfte Säule der Sozialversicherung etabliert.
- Mit einer weiteren Reform von 1997 wurde der Zahnersatz zunächst zeitweise aus dem GKV-Leistungskatalog entfernt (vgl. Bode 2004: 100) bzw. der Zuschuss deutlich verringert, Zuzahlungen zu Medikamenten, Krankenhausaufenthalten, stationären Kuren und Reha-Maßnahmen erhöht (vgl. Pilz 2004: 189). Außerdem wurde die Leistungshöhe bei Bezug von Krankengeld von zuvor in der Regel 80% auf nun 70% des vorherigen Bruttoeinkommens, maximal aber 90% (vorher 100%) des Nettoeinkommens gesenkt (vgl. Schludi 2007: XLVIf.).
- Mit dem GKV-Solidaritätsstärkungsgesetz von 1999 erhielten Geburtsjahrgänge ab 1979 allerdings wieder höhere Erstattungsleistungen und die Zuzahlungen für Medikamente wurden geringfügig gesenkt (vgl. Pilz 2004: 189).
- Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz 2003/04 wurde der Zahnersatz ebenso wie Leistungen für Brillengläser endgültig als GKV-Leistung gestrichen (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 333f.). Bode (2004: 100) bezeichnet dieses Gesetz, das durch die Einschränkung von Kassenleistungen, die Einführung einer Praxisgebühr in Höhe von 10 € pro Quartal (mit Ausnahme von Überweisungen und Vorsorge- und Kontrolluntersuchungen) sowie eine generelle Selbstbeteiligung von 10% bei Arznei- und Hilfsmitteln und die Nicht-Übernahme nicht verschreibungspflichtiger Medikamente gekennzeichnet war, als den „vorläufigen Höhepunkt [der] ‚Privatisierungspolitik‘“.
- Seit Juli 2005 wurde der Beitragssatz pauschal um 0,9 Prozentpunkte gesenkt, gleichzeitig musste jeder Versicherte einen zusätzlichen Sonderbeitrag für Zahnersatz und Krankengeld von jeweils 0,45% bezahlen, da Zahnersatz und Krankengeld nun nicht mehr paritätisch finanziert wurden (vgl. Erbe 2005).
- Mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz von 2007 als „Kernstück der gesundheitspolitischen Aktivitäten der Großen Koalition“ (Hartmann

2010: 329) wurde eine allgemeine Versicherungspflicht installiert und ein Gesundheitsfonds mit gleichzeitiger Nivellierung des Beitragssatzes und Bundeszuschüssen eingeführt, wobei zwischen den Kassen ein Risikostrukturausgleich stattfindet. Außerdem wurde der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen geschaffen, die freie Fusion von Krankenkassen zugelassen u. v. m. (vgl. bspw. Boeckh/Huster/Benz 2011: 334; Hartmann 2010: 333ff.; Dallinger 2016: 172). Im Ergebnis wurde außerdem die Autonomie der Selbstverwaltung beschränkt, „indem regionale Strukturen dezimiert wurden und die Zentralisierung zugenommen hat.“ (Hedde 2008: 63)

- Seit 2009 gilt der von der Bundesregierung jeweils im November des Vorjahres festgelegte einheitliche Beitragssatz. Der Wettbewerb zwischen den Kassen findet damit nunmehr über die Zusatzbeiträge statt (vgl. Verspohl 2011: 12; Boeckh/Huster/Benz 2011: 316f.).
- Weiterhin erfolgte 2009 eine aufgrund massiver Ärzteproteste öffentlich breit wahrgenommene Honorarreform (vgl. Hartmann 2010: 329), die an dieser Stelle jedoch nicht weiterverfolgt wird.
- 2011 wurde der 2009 gesenkte Beitragssatz wieder auf 15,5% angehoben, der Arbeitgeberanteil blieb bei 7,3% eingefroren, so dass die Versicherten allein für zukünftige Kostensteigerungen aufkommen müssen. Dazu können die Kassen pauschale Zusatzbeiträge erheben (vgl. Dallinger 2016: 173; Boysen-Hogrefe 2015: 2).
- Seit 2012 gilt das Versorgungsstrukturgesetz (Deutscher Bundestag 2011), nach dem es Krankenkassen u. a. möglich ist, in ausgewählten Bereichen bessere/zusätzliche Leistungen anzubieten. Zudem müssen Kassen unter Sanktionsandrohung Versicherte einer schließenden anderen Kasse aufnehmen.
- 2013 wurde die 2004 eingeführte Praxisgebühr ohne eine einzige Gegenstimme im Bundestag (Deutscher Bundestag 2012) wieder abgeschafft, da die erhoffte Verringerung der Anzahl der Arztbesuche ausgeblieben war, Geringverdiener z. T. von Arztbesuchen Abstand nahmen und der bürokratische Aufwand in den Praxen als unverhältnismäßig wahrgenommen wurde.
- Mit dem GKV-Versorgungsstärkungsgesetz von 2015 wurden u. a. eine Termingarantie für Facharzttermine innerhalb von vier Wochen und ein Recht auf Zweitmeinung beschlossen, der Abbau bestehender Überversorgung und ein verbessertes Entlassungsmanagement von Kliniken anvisiert und ein Innovationsfonds im Bereich der Gesundheitsversorgung mit einem Volumen von 300 Mio. € pro Jahr aufgelegt (vgl. Bundesgesundheitsministerium 2017). Außerdem entfiel seit 2015 der 2005 eingeführte Sonderbeitrag von 0,9 Prozentpunkten, was finanziell durch nun einkommensabhängige von den einzelnen Krankenkassen individuell festzulegende Zusatzbeiträge kompensiert werden sollte (vgl. Boysen-Hogrefe 2015: 2).

Insgesamt wird dem deutschen Gesundheitssystem vielfach ein recht gutes Zeugnis ausgestellt, besonders im Hinblick auf die Qualität und Verfügbarkeit ärztlicher Leistungen (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 329). Dagegen konstatiert bspw. Hedde (2008: 87) Grenzen bei den Kriterien der Solidarität (‚Flucht' von Besserverdienenden in die private Krankenversicherung) und vor allem der finanziellen Nachhaltigkeit (vgl. auch Boeckh/Huster/Benz 2011: 330ff.). Vor allem Letztere erscheint angesichts des demographischen Wandels einerseits und des medizinisch-technischen Fortschritts andererseits fraglich (vgl. Hedde 2008: 87). Eine Studie der Unternehmensberatung KPMG aus dem Jahr 2014 kommt gar zu dem Schluss, dass der im europäischen Vergleich hohe Kostenaufwand angesichts der – allerdings schwierig zu messenden (vgl. bspw. Müller/Klement 2012) – Behandlungsergebnisse „sein Geld nicht wert" sei (zitiert nach WELT 2014). Damit bestand und besteht weiter ein erheblicher Reformdruck insbesondere auf der Kostenseite des deutschen Gesundheitssystems. Inwiefern dieser (auch) europäisch kanalisiert wurde, ist Gegenstand der folgenden Analyse zum ‚Download' gesundheitspolitischer Inhalte.

5.2.1 Download

Bezeichnend für die diesbezüglichen Befunde ist die Aussage eines Gesprächspartners, es gebe eigentlich „gar keine EU-Gesundheitspolitik" (wohl aber ein entsprechendes Referat im Bundesministerium für Gesundheit), und zwischen nationaler und europäischer Ebene bestünden zwar „formal klare Linien, aber im täglichen Geschäft [sei die Situation] viel multipler" (Interview 54). Die AOK bspw. spricht auf ihrer Homepage explizit von Europäisierung, relativiert jedoch zugleich: „Die Gesundheitspolitik in der Europäischen Union (EU) ist nach wie vor eine Angelegenheit der Nationalstaaten. […] Nichtsdestotrotz gewinnt die EU auf diesem Politikfeld immer mehr an Bedeutung." (AOK-Bundesverband 2016)

Den ersten[44] möglichen Kanal für den Download gesundheitspolitischer Inhalte stellt die OMK/G dar. Da das Verfahren in der Gesundheitspolitik erst ab 2006 voll umgesetzt wurde, werden in den Fallstudien lediglich Berichte der Jahre 2006-2010 betrachtet. Im NAP 2006-2008 kündigt die Deutsche Bundesregierung unter Verweis auf die notwendige Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit Reformen an, die u. a. „eine effektivere Ausgabenkontrolle durch verstärkten Wettbewerb der Leistungsanbieter und durch erhöhte Kostentransparenz fördern soll[ten]." (Deutsche Bundesregierung 2006: 38)

44 Nicht weiter betrachtet werden an dieser Stelle die – wenig kontroversen – Joint Actions (Aktionsprogramme, s. Kapitel 5.1) für konkrete gesundheitspolitische Einzelthemen. Neben Qualitätszielen weisen diese dennoch auch einen aus nationaler Perspektive relevanten finanziellen Aspekt auf, den ein Befragter mit „zumindest den Honig heraussaugen" (Interview 59) zusammenfasst.

Während sie sich damit der Kritik der europäischen Institutionen hinsichtlich der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit anschließt und auf das GKV-Modernisierungsgesetz als ersten Schritt verweist (vgl. Deutsche Bundesregierung 2006: 46f.), betont sie mit Blick auf das Kriterium des Zugangs, dass es in Deutschland „weder Wartelisten noch regionale oder einkommensbezogene Ungleichheiten" gebe und die Zugänglichkeit damit „umfassend gegeben" sei (ebd.: 43). Weiterhin unterstreicht die Bundesregierung die hohe Qualität des deutschen Gesundheitswesens und ein verbessertes gesundheitspolitisches Monitoring (vgl. ebd.: 44ff.). Die Kommission erkennt dies 2007 grundsätzlich an und begrüßt das geplante GKV-WSG und die damit verbundene Versicherungspflicht (vgl. Europäische Kommission 2007a: 206f.), mahnt aber weiterhin: “the main objective is to secure the efficiency and quality of the system in view of the demographic challenges.“ (ebd.: 201) Weiter formuliert der Joint Report als verbleibende Aufgaben:

> “To finalise a sustainable reform for the health care system, improving financing and efficiency while maintaining high quality standards, and […] to finalise […] a similar reform for the long-term care insurance system. To improve the geographical distribution of physicians, especially outpatient general practitioners in the new Länder and some rural areas” (ebd.: 208).

Der dem Vorgänger über weite Strecken sehr ähnliche NAP 2008-2010 greift dies auf: Man müsse sich „sowohl auf der Finanzierungs- als auch auf der Leistungsseite auf die Alterung der Bevölkerung einstellen." (Deutsche Bundesregierung 2008: 91), den Wettbewerb auch nach Inkrafttreten des GKV-WSG weiter stärken und die Beitragsgrundlagen der GKV sichern (vgl. ebd.: 92). Dennoch hätten die bisherigen Reformen bereits einen „wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Finanzen" (ebd.: 99) erbracht, wie sich auch in einem im OECD-Vergleich niedrigeren Anstieg der Gesundheitsausgaben widerspiegele (vgl. ebd.). Auch die Kommission sieht in den “major reforms in 2004 and 2007“ (Europäische Kommission 2009e: 251) zentrale Schritte und attestiert dem deutschen Gesundheitssystem ein hohes Maß an Zugänglichkeit und Qualität (vgl. ebd.: 252f.) bei allerdings noch immer hohem Ausgabenniveau, wobei Deutschland zu diesem Zeitpunkt mit über 10% des BIP über dem EU-Durchschnitt lag (vgl. auch Europäische Kommission 2010f.: 90). Mit Blick auf die finanzielle Nachhaltigkeit sei daher auch nach den Reformen “uncertain whether these aims will be met.“ (Europäische Kommission 2009e: 252) Parallel dazu wird im Zuge der Lissabon-Strategie 2007 als ‘point to watch‘ für Deutschland formuliert, den Einfluss der Reformen auf die anzustrebende Begrenzung des Ausgabenanstiegs gründlich zu überwachen (Rat der EU 2007a; auch Rat der EU 2006). Mit Einsetzen der Krise verlagert sich die europäische Dimension der Gesundheitspolitik dann weiter in den Bereich der Haushaltskonsolidierung (vgl. Schmucker 2013: 7), wie unten diskutiert wird.

Angesichts der oben dargestellten weithin negativen Bewertung der OMK (vgl. bspw. Weishaupt 2014: 138) in der Literatur – sofern diese überhaupt thematisiert wird – und der in den Gesundheitssystemen verankerten Pfadabhängigkeiten und Akteursinteressen überrascht nicht, dass ihr Einfluss auf die deutsche Gesundheitspolitik als moderat erscheint und diese vielmehr eine „große Beharrungskraft“ (Gerlinger 2010: 164) – auch bezüglich ihrer Defizite – aufweist.

Nach einer Erklärung der gesetzlichen Krankenversicherungen können aus ihrer Sicht

„[b]ei der Gestaltung der Reformen [..] die politischen Akteure von den Erfahrungen der anderen Mitgliedstaaten lernen. […] Da jedoch wesentliche Strukturelemente der Gesundheitssysteme national unterschiedlich gestaltet sind, können Reformstrategien nur unter Beachtung der nationalen Besonderheiten erfolgreich sein.“ (GKV 2007: 4)

Die befragten Experten teilen diese Einschätzung weitgehend: Die OMK spiele im Arbeitsalltag keine relevante Rolle, habe insbesondere durch das Europäische Semester an Bedeutung verloren (Interviews 68, 95, s. u.), werde als Begriff lediglich weiterhin ‚mitgeschleppt‘ und sei letztlich „hochgradig irrelevant“, wenngleich ein gesundheitspolitischer Austausch und wechselseitiges Lernen generell „richtig und notwendig“ seien (alle: Interview 59). Zwar entziehe sich niemand der Teilnahme an der „eingetakteten“ Methode, diese sei aber vielfach „abgekoppelt“ von der tatsächlichen Arbeit auf nationaler Ebene (Interview 103). Aus deutscher Sicht sei man dementsprechend immer bereit zu diskutieren, „aber Dinge anzunehmen tun wir uns schwer“, und die gesundheitspolitischen Reformen seien letztlich immer nationalen Rahmenbedingungen einschließlich der Kassenlage gefolgt (Interview 63). Allerdings verweist ein anderer Gesprächspartner auf die höhere Bedeutung für kleinere und neue Mitgliedsstaaten, die teilweise dankbar für eine solche Hilfestellung seien (Interview 54).

Konkret inhaltlich bemängelt werden u. a. die für die OMK verwendeten Indikatoren, die im Gesundheitsbereich „eine Katastrophe“ seien. So werde bspw. die Qualität von Gesundheitssystemen in abwegiger Weise gemessen, weshalb anders als im Bereich der Beschäftigung auch kein Ranking der Mitgliedsstaaten durchsetzbar sei und Bemühungen stattfänden, eine andere Form des Assessments zu installieren (Interview 56, gemeint ist das sog. Joint Assessment Framework, Anm. der Autorin). Auch ein anderer Befragter betrachtet für ein besseres Funktionieren der OMK Weiterentwicklungen in den Punkten Methodik, Datenlage und -qualität als erforderlich, da man derzeit aufgrund unzureichender Indikatoren „vorsichtig mit Schlussfolgerungen“ sein müsse (Interview 59). Zudem liege der Fokus zunehmend auf Wachstums- und Beschäftigungsaspekten, was angesichts des hohen Eigenwerts qualitativ hochwertiger Gesundheitsversorgung problematisch sei (Interview 59).

Die Befunde für die haushaltspolitischen Instrumente fallen ambivalent aus: Während diesen grundsätzlich durchaus ein erheblicher potentieller

Einfluss attestiert wird, treffe dies auf Deutschland zumindest bisher nur in geringem Maße zu (bspw. Interview 95), obwohl Deutschland im EU-Vergleich überdurchschnittliche öffentliche Gesundheitsausgaben pro Kopf – allerdings auch vergleichsweise günstige Risikoprognosen – aufweist (vgl. Europäische Kommission 2016e: 97). In den beiden EDP-Verfahren wird das Gesundheitssystem nicht konkret thematisiert, sondern lediglich die Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme insgesamt angesprochen (vgl. Europäische Kommission 2003a und 2009f.). Vor dem Hintergrund des mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt einhergehenden haushaltspolitischen Drucks betrachtet Hartmann (2010: 330) aber bspw. das zentrale GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz als „Einstieg in die Sicherung der Nachhaltigkeit der Finanzierung", wobei ein möglicher europäischer Einfluss nicht konkret nachgewiesen werden kann, zumal mit der sog. ‚Rürup-Kommission' (eigentlich: Kommission zur Nachhaltigkeit der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme) bereits seit 2002 ein Expertengremium mit dieser Thematik befasst war und u. a. unter den Schlagworten ‚Bürgerversicherung' und ‚Kopfpauschale' eine intensive nationale Debatte über die Finanzierungsproblematik geführt wurde (vgl. ebd.: 331f.).

In den Dokumenten zum Stabilitätsprogramm Deutschlands findet der Gesundheitsbereich mehrfach Erwähnung, wenn auch in eher allgemeiner Form: Die beschlossenen und von Kommission und Rat begrüßten Reformen müssten nun entschlossen umgesetzt werden (Europäische Kommission 1999; Rat der EU 1999a). Mit Blick auf die finanzielle Tragfähigkeit seien Fortschritte erzielt worden, die aber möglicherweise nicht ausreichten: "[they] may not suffice to offset the long-term demographic impact" (Europäische Kommission 2004b). Auch Gerlinger (2010: 151) spricht von einem „stumme[n] Zwang der ökonomischen Verhältnisse", der maßgeblich durch das Binnenmarktprojekt katalysiert worden sei. Verspohl (2011: 5) verweist ebenfalls auf einen indirekten Einfluss von Markt und Wettbewerb auf das Krankenversicherungssystem und sieht dadurch die Finanzierungsgrundlagen der GKV gefährdet: Aufgrund jahrelanger konkurrenzbedingter Lohnzurückhaltung komme es zu sinkenden Beiträgen zur GKV, zugleich durch die größere Einkommensschere potentiell zu einer „Flucht" Besserverdienender in die PKV sowie am anderen Ende des Einkommensspektrums zu einer Ausweitung von Minijobs mit reduzierter sozialer Sicherung.

Konkret mit Blick auf die reformierten HPI erhielt Deutschland im Rahmen des Europäischen Semesters in den Jahren 2011-2014 Empfehlungen mit gesundheitspolitischem Bezug. Diese beinhalteten in erster Linie weitere Schritte zur Erhöhung der Ausgabeneffizienz im Gesundheitswesen (Rat der EU 2011d: Nr. 9 und Empfehlung 1; 2012: Nr. 12 und Empfehlung 1; 2013: Empfehlung 1; 2014b: Nr. 10 und Empfehlung 1). Dazu sollten insbesondere Prävention und Rehabilitation noch stärker als bisher betont werden (Rat der EU 2013: Empfehlung 1). Die bisher ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der

Kosteneffizienz werden zwar gewürdigt, zugleich jedoch als nicht ausreichend kritisiert (bspw. Rat der EU 2014b: Nr. 10). Wie in der Beschäftigungspolitik greift die Bundesregierung diese Empfehlungen in ihren Reformprogrammen durchgehend auf, wobei jedoch weniger substanzielle Änderungen angekündigt, sondern vielmehr eigene Erfolge präsentiert werden. So heißt es mit Blick auf die Abgabenbelastung im NRP 2011, mit der durchgeführten Finanzierungsreform würden die

> „Arbeitskosten […] weitgehend von der Entwicklung der Gesundheitsausgaben entkoppelt. Dazu ist der einkommensabhängige Beitragssatz gesetzlich festgeschrieben worden. Zukünftige unvermeidbare Ausgabensteigerungen aufgrund des demografischen Wandels und des medizinischen Fortschritts werden über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge der Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung finanziert." (Deutsche Bundesregierung 2011: 15)

Im NRP 2013 betont die Bundesregierung (2013: 9), der Anstieg der Gesundheitsausgaben sei gegenwärtig in Deutschland geringer als in den meisten anderen OECD-Staaten, und verweist auf gewachsene Reserven der Kassen und des Gesundheitsfonds. Auch 2014 sieht sie sich finanziell gegenwärtig „solide aufgestellt", weitere Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und zur Stärkung des Präventionsgedankens seien aber dennoch nötig (vgl. Deutsche Bundesregierung 2014a: 16). Während 2015 Einzelmaßnahmen zur Effizienzsteigerung, bspw. durch verbesserte Transparenz und zielgenauen Ressourceneinsatz (vgl. Deutsche Bundesregierung 2015: 16), vorgestellt werden, greift das NRP 2016 die 2015 eingeführten Zusatzbeiträge der Kassen noch einmal auf. Diese hätten im laufenden Jahr durchschnittlich 1,1% betragen und fallen damit aus Sicht der Bundesregierung „[v]or dem Hintergrund erheblicher Leistungsausweitungen im Bereich der medizinischen Versorgung […] vergleichsweise moderat [aus]." (Deutsche Bundesregierung 2016: 22) Allerdings warnen gegenwärtig Experten vor einem drastischen Anstieg der Zusatzbeiträge angesichts unzureichender Einsparungen durch die Reformen der letzten Jahre (SPIEGEL 2016).

Die Befragten betrachten den verstärkt haushaltspolitischen Fokus eher skeptisch: Er sei eine „Einbruchstelle", mit der man „zu etwas ja gesagt [habe], was man eigentlich gar nicht wollte" (Interview 54). Auf diesem Weg werde durchaus in die den Mitgliedsstaaten vorbehaltene Finanzierung und Gestaltung von Sozialschutzsystemen eingegriffen, was „mindestens problematisch" sei, wenngleich dieser Einfluss sich bisher weitgehend ausschließlich in den Krisenstaaten manifestiere. Die Sinnhaftigkeit – verstanden als konstruktiver Beitrag zur Problemlösung – sei schwierig zu bewerten und das Bundesgesundheitsministerium grundsätzlich durchaus bereit zur Nutzung aller zur Verfügung stehenden Mittel zur Wiederherstellung von Stabilität in Europa (Interview 59). Insbesondere mit dem Europäischen Semester sei der Spardruck aber weiter gewachsen, und entsprechende Empfehlungen würden nicht gern gesehen, wenngleich sie aufgrund des Kostenanteils für die Gesundheitspolitik

verständlich seien: „Es stört die Gesundheitsminister, dass die Finanzminister das machen“ (Interview 56). Eine weitgehende Konzentration auf den Ausgabenaspekt sei „nicht der Fokus, den wir einnehmen wollen“ (Interview 59).

Dementsprechend würden manche Forderungen wie die nach der Abschaffung der Familienversicherung (bzgl. Ehepartnern) oder der Reduzierung der Zahl von Krankenhausbetten schlicht ignoriert: „Die CSR werden angeschaut, dann passiert nicht viel damit […] Keiner wird deswegen nervös“ (Interview 68, vgl. auch Interview 56). Insofern sei das Europäische Semester zumindest aus deutscher Perspektive „relativ zahnlos“ (Interview 103). Der Druck sei auch deswegen mäßig, weil Gesundheitsthemen im Rahmen der Strategie EU-2020 nur ein Querschnittsthema darstellen (Interview 56). So seien Gesundheit und Pflege in den CSR insgesamt schwach vertreten (Interview 59), und insbesondere zuletzt seien nur noch wenige Empfehlungen für diesen Bereich ausgesprochen worden (was dem Befund einer zunehmenden Tendenz bei Azzopardi-Muscat et al. 2015 widerspricht) und eine Verschlankung im Sinne einer Konzentration auf Wirtschaft und Beschäftigung erfolgt (Interview 56). Zudem stellten die hohe Qualität, vergleichsweise hohe Patientenzufriedenheit und der große Markt innerhalb Deutschlands einen gewissen Schutz gegenüber europäischen haushaltspolitischen Einflüssen dar (Interview 56). Dennoch sieht ein Befragter zwar bisher keine Wirkmächtigkeit auf Deutschland, wohl aber bei den Krisenstaaten „die volle Packung“ und eine „Austeritätspolitik mit verheerenden Auswirkungen […] Würde das uns betreffen, würden wir ganz laut schreien“ (Interview 59; ähnlich Interview 95). Einen konkreten Einfluss auch auf Deutschland nennt derselbe Befragte dann doch: Die Kürzung von Bundeszuschüssen zum Gesundheitsfonds 2013/2014 sei mit der Schuldenbremse begründet worden und damit zumindest potentiell europäisch begründet, wobei ein „Henne-Ei-Problem“ zwischen europäischer und nationaler Schuldenbremse offenkundig sei und in der europäischen Variante Sozialversicherungen mitgedacht würden. In der Folge seien zunehmende Probleme angesichts bereits heute unterfinanzierter Krankenhausinvestititonen möglich (Interview 59).

Als dritter und sicherlich kontroversester Kanal wird für die Gesundheitspolitik ein durchaus erheblicher Einfluss des Europäischen Gerichtshofs mittels der oben (5.1) angeführten Urteile diskutiert (vgl. bspw. Schieren 2010; Schmucker 2010). Schieren konstatiert zunächst eine erhebliche ‚Passungenauigkeit‘ zwischen dessen Ansatz und dem deutschen Gesundheitssystem:

„Die Ausgestaltung der Leistungs- und Sicherungssysteme nach dem Sachleistungsprinzip, mit Zwangsmitgliedschaft, mit Gebührenordnungen, mit staatlich gesteuerter Krankenhausplanung, mit territorialer Abschließung von Versorgungsgebieten, mit Zulassungsbeschränkungen für medizinische Berufe,[45] mit staatlich regulierten Ausbildungssystemen, mit korporatistischen Strukturen bei Krankenhäusern, Ärzten, Apotheken usw. macht schon

45 Vgl. zu den Entwicklungen in diesem hier nicht weiter betrachteten Bereich Baeten 2017.

deutlich, dass der Gesundheitssektor in Deutschland weit davon entfernt ist, ein ‚Markt' zu sein." (Schieren 2010: 88)

Dementsprechend sieht er große Auswirkungen der EuGH-Rechtssprechung, wenngleich diese lange geleugnet worden seien (dazu Schmucker 2010: 24). Als Beispiel führt Schieren (2010: 88f.) an, dass die Kostenerstattung für Behandlungen im Ausland ohne vorherige Genehmigung der Krankenkasse, die zudem keinen Leistungsvertrag mit ausländischen Ärzten abgeschlossen hat, die Kontrolle des Verbrauchs auf eigenem Territorium ebenso infrage stelle wie die Wahl zwischen Sach- oder Geldleistungen (vgl. auch Becker/Kingreen 2008: 109). Zwar sei die Zahl der Fälle bisher gering und für stationäre Behandlungen i. d. R. weiterhin eine Vorabgenehmigung erforderlich, die künftige Eigendynamik dürfe aber nicht unterschätzt werden (vgl. Schieren 2010: 89). Auch Schulte (2005: 19) verweist auf einen mit dem GKV-Modernisierungsgesetz von 2004 vollzogenen „Paradigmenwechsel" im Einklang mit europäischen Vorgaben (Inanspruchnahme von EU-ausländischen Gesundheitsleistungen durch deutsche Versicherte auf dem Weg der Kostenerstattung mit Ausnahme der stationären Krankenhausversorgung, Internet-Handel mit Humanarzneimitteln, Möglichkeit von Verträgen mit EU-ausländischen Leistungsanbietern seitens der Krankenkassen). Durch die Niederlassungsfreiheit für bspw. Apotheken- (wie im Fall der niederländischen Versandapotheke DocMorris, 2006), Labor- oder Krankenhausanbieter in Deutschland werde der Ausschluss der Konkurrenz durch andere Systeme infrage gestellt (vgl. Schieren 2010: 90). Ein Urteil des EuGH aus dem Jahr 2016 (Europäischer Gerichtshof 2016), das die deutsche Preisbindung für verschreibungspflichtige Medikamente für unzulässig erklärte, weckte dementsprechend unter deutschen Apothekern Befürchtungen einer erheblich intensivierten Konkurrenz durch Versandapotheken, die niedrigere Preise anbieten könnten (vgl. Süddeutsche Zeitung 2016). Beide Urteile waren in Deutschland folgerichtig extrem unpopulär (Interview 103).

Als weiteren ‚Knackpunkt' schließlich sehen Kritiker das Sozialversicherungsmonopol bei Vorliegen einer nicht-wirtschaftlichen Tätigkeit mit überwiegend sozialpolitischen Zielen, das schrittweise ausgehöhlt werden könnte, wenngleich der EuGH 2004 zunächst geurteilt hatte, „dass die gesetzlichen Krankenversicherungen keine Unternehmen im Sinne des EG-Vertrags seien und sich die Frage der Kartellbildung somit nicht stelle" (Verspohl 2011: 8):[46]

46 In diesem Verfahren (Europäischer Gerichtshof 2004) ging es um eine Klage von Pharmaunternehmen, nach deren Auffassung die deutschen Gesetzlichen Krankenkassen bei der Festlegung einheitlicher Erstattungspreise ein Kartell bildeten (vgl. Verspohl 2011: 8; Gerlinger 2010: 150; Schmucker 2010: 27). In seinem Urteil vom 16.3.2004 hat der EuGH anerkannt, dass die gesetzlichen Krankenkassen eine soziale Aufgabe ohne Gewinnerzielungsabsicht übernähmen und daher nicht als Unternehmen zu klassifizieren seien (vgl. Schulte 2005: 20). Dagegen dürfen im Bereich der privaten Krankenversicherung Anbieter bereits im EU-Ausland tätig werden und tun dies auch, bspw. die deutsche DKV in Schweden (vgl. Verspohl 2011: 12), und auch Krankenhäuser fallen nach umfangreichen Privatisierungen

„Das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz […von] 2007 enthält […] zahlreiche Elemente, die nicht in Einklang mit einer paritätisch aus Beiträgen finanzierten und auf sozialen Ausgleich gerichteten Solidargemeinschaft stehen. Es könnte nur eine Frage der Zeit sein, bis das europäische Kartellrecht zuschlägt“ (Schieren 2010 unter Verweis auf Schmucker 2010: 28f.; Welti 2010: 96).

Je mehr also „die Behandlungskosten privatisiert und die Steuerung […] an Markt- und Wettbewerbsmechanismen aus[ge]richtet [wird]“, droht diese Sonderstellung der Krankenkassen aufgrund ihres sozialen Charakters zu erodieren (vgl. Gerlinger 2010: 150f.; Schmucker 2010: 28). Aus Praktiker-Sicht frage man sich daher „ständig: Darf die EU das? Darf sie das nicht?“ (Interview 54), und in Teilbereichen sei durchaus ein substanzieller europäischer Einfluss zu konstatieren, nämlich bei Patientenmobilität und -rechten, Wettbewerbsrecht, Vergabe und Beschaffung (Interview 59). Hier agiere der EuGH „invasiv“ (Interview 59), und die Urteile hätten sich „sehr, sehr stark ausgewirkt“, namentlich durch Aufbrechen des Territorialitätsprinzips, die Erosion des Sachleistungsprinzips – die aber ohnehin als Trend erkennbar sei – und die Grundfreiheits-Argumentation des Gerichtshofs (Interview 59).

Dennoch bewerten die befragten Experten den europäischen Einfluss auf bisherige Reformen teils als eher gering: Seit Mitte der 1990er Jahre sei zwar in der Tat ein „solidarischer Wettbewerbsrahmen“ geschaffen worden, dabei sei aber kein substanzieller europäischer Einfluss erkennbar, sondern die Reformen seien „hausgemacht“ (Interview 63), da sie durchweg auf die Enquête-Kommission „Strukturreform der GKV“ (1987-1992) zurückgingen (Interview 59). Auch Verspohl sieht „die Marktreformen […] zwar im Einklang mit der marktschaffenden Politik der Europäischen Union, [sie] wurden aber nicht von dieser betrieben oder befeuert.“ (Verspohl 2011: 13) Zudem verweist bspw. Hartmann (2010: 336f.) auf spezifische innerstaatliche Konstellationen wie die Große Koalition ab 2005, innerhalb derer komplexe Aushandlungsprozesse zwischen den parteipolitischen Akteuren stattgefunden hätten, und auf die gesunkene Anzahl von Vetospielern insbesondere aus dem Bereich der Verbände angesichts der gesundheitspolitischen institutionellen ‚Reifung‘.

Auch später sehen die Befragten einen faktisch über weite Strecken vergleichsweise geringen und „kleinteiligen“ (Interview 63) Einfluss. Zur Begründung wird angeführt, dass u. a. mit Umsetzung der Patientenmobilität entsprechend den Kohll/Decker-Urteilen frühzeitig europäisches Recht in deutsches überführt worden sei und damit später „keine Hausaufgaben mehr“ bestanden hätten (Interview 54), etwa bei der Patientenmobilitätsrichtlinie 2011 (Interview 56) – mit Ausnahme der Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle im Jahr 2013 –, wohl aber vorab bei der Abwehr der Geltung der Dienstleistungsrichtlinie für diesen Bereich (s. Upload). Als weiteres Argument für einen

unter das Wettbewerbsrecht, womit der Markt auch ausländischen Anbietern offenstehen muss (vgl. ebd.: 13).

eher geringen Einfluss verweisen die Befragten auf den minimalen Anteil solcher Fälle von Patientenmobilität an der Gesamt-Gesundheitsversorgung, der bei „unter 0,1%“ der Gesamtausgaben liege (Interview 56; vgl. auch Interview 63; für alle Mitgliedsstaaten findet sich bei Lamping 2013 die Angabe von unter 1%).[47] Obwohl Umfragen eine hohe Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen belegten, scheine Mobilität in diesem Bereich vorwiegend bei seltenen Erkrankungen eine Rolle zu spielen, so dass sie bis auf Weiteres „kein zentrales Thema“ (Interview 54) darstelle und „viel Aufwand für wenig“ (Interview 68) verursache.

Ein drittes Argument liegt in der sehr unterschiedlichen Umsetzung eigentlich verpflichtender Vorgaben: So muss zwar jeder Mitgliedsstaat eine nationale Patienteninformationsstelle einrichten, diese werde aber von etlichen Mitgliedsstaaten minimalistisch ausgestaltet („nur E-Mail-Adresse“, Interview 54, vgl. auch Interview 56) und sei Umfragedaten zufolge nur 9% der Patienten und damit potentiellen Adressaten bekannt (Interview 54). Viertens habe die Aktivität des EuGH in diesem Feld sichtbar nachgelassen (Interview 63); so habe es zuletzt nur noch kleinere (Nach-)Regelungen wie bspw. diejenigen zu Versandapotheken gegeben, wenngleich solches „Klein-Klein“, wie es auch im legislativen Prozess weiterhin regelmäßig produziert wird, etwa in den Bereichen Medizinprodukte oder Datenschutz, letztlich „direkt durchschlägt“ (Interview 59).[48]

5.2.2 Upload

Die Upload-Ambitionen seitens der deutschen Bundesregierungen lassen sich deutlich in punktuelle Interessen an europäischen Initiativen und Regelungen einerseits und eine weitgehende Abwehrhaltung in Grundfragen der Gesundheitssysteme andererseits unterscheiden, denn „[d]ie historisch gewachsenen Strukturen des einzelnen nationalen Gesundheitssystems sind eng auf das jeweilige Sozial- und Fiskalsystem abgestimmt und an den spezifischen Präferenzen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet.“ (GKV 2007: 2) Für den letztgenannten Bereich der Finanzierung, Organisation und Versorgungsstrukturen lasse sich die deutsche Position mit wenigen Ausnahmen bei konkreten Lücken – etwa im Arzneimittelbereich – mit „bitte nicht“ (Interview 56) umschreiben (vgl. auch Interview 68). Das Bundesgesund-

47 Darin nicht eingerechnet sind allerdings seit Längerem bestehende lokale Lösungen in Grenzgebieten, bspw. NRW-Belgien-Niederlande-Luxemburg (vgl. Interview 59).

48 Ein Befragter verweist allerdings auf ein im Sommer 2018 und damit außerhalb des Untersuchungszeitraums laufendes Verfahren zu kommunalen Krankenhausbeihilfen bzgl. der Frage, ob Städte/Kommunen die Defizite von Krankenhäusern ausgleichen dürfen (Daseinsfürsorge-Argument) oder dies eine wettbewerbswidrige Beihilfe darstellt. Diese Entscheidung könne aufgrund des hohen Kostenanteils der Krankenhausversorgung potentiell erhebliche Auswirkungen auf das gesamte Gesundheitssystem nach sich ziehen (Interview 95).

heitsministerium stehe stärkeren Einflüssen in diesen Fragen deutlich ablehnender gegenüber als das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, sehe sich aber eher „in der Defensive“ und wolle daher „Brandmauern aufrechterhalten“ (beide: Interview 56). Allgemeine Ziele seien daher, das deutsche System mit seinen Eckpfeilern der Solidarität, Selbstverwaltung, hohen Qualität und des Sachleistungsprinzips „bekanntzumachen und zu verteidigen“ und dabei auf die bestehende Kompetenzabgrenzung sowie den Subsidiaritätsgrundsatz zu pochen (Interview 59). Letzteres betonen auch die Krankenversicherungen als Trägerorganisationen: „Keinesfalls darf das Subsidiaritätsgebot über den Umweg der Binnenmarktgesetzgebung ins Leere laufen.“ (GKV 2007: 4) Vielmehr müsse die Finanzseite in mitgliedsstaatlicher Hand bleiben; die EU solle „nicht an verschiedenen Hintertüren drehen“ (Interview 68). Illustrieren lässt sich dies bspw. an einem gemeinsamen Statement der Trio-Präsidentschaft von Deutschland, Portugal und Slowenien im Jahr 2007, man sei “determined to maintain the national competencies for healthcare organization“ (Trio Presidency 2007). Die Ausgestaltung der OMK spiegelt diese Präferenz nicht nur der deutschen, sondern bspw. auch der britischen und der nordischen Regierungen wider (vgl. Botzenhardt 2009: 251f.). Namentlich verweist Botzenhardt (ebd.: 258ff.) auf eine entschiedene – und bislang erfolgreiche – Ablehnung quantifizierter Ziele sowohl durch das Bundesgesundheitsministerium als auch den Deutschen Bundestag (2008a).

Mit derselben Intention habe sich Deutschland im Kontext des oben geschilderten Verfahrens Kohll für eine Beibehaltung der Vorabgenehmigung eingesetzt (vgl. Anderson 2015a: 166) und im Vorfeld des Beschlusses der Dienstleistungsrichtlinie, deren erster Entwurf auch die Gesundheitssysteme umfasste (s. o.), mit anderen Mitgliedsstaaten in einem „lange[n] Kampf“ gegen eine solche Einbeziehung positioniert – mit dem Erfolg, dass der Gesundheitsbereich ausgeklammert und 2011 ein neuer Entwurf speziell zu Patientenrechten in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung vorgelegt wurde (Interview 54). Auch bezüglich eines relativ restriktiven Zugangs zu Pflegeberufen – der eine mindestens zwölfjährige Schulausbildung voraussetzt – und hoher Standards für Medizinprodukte habe Deutschland seine Position durchgesetzt, ansonsten seien die Systeme aber zu unterschiedlich für einen systematischen Upload (Interviews 63, 68). Auch bezüglich gesundheitspolitischer Mindeststandards bestehe große Skepsis angesichts möglicher Folgekosten (vgl. Interview 68). Demgegenüber gebe es bei konkreten Einzelthemen wie Demenz, HIV, psychischen Erkrankungen oder der Patientensicherheit durchaus ein Interesse an stärkerer europäischer Verzahnung, die man auch sehr „pushe“ (Interview 56). Dazu begleite man einzelne legislative und auch nichtlegislative Prozesse, bspw. im Bereich E-health, mit dem „Versuch, Impulse zu geben, positive wie negative“ (Interview 59). In einem Expertengespräch wurde angedeutet, dass, da in den ersten Jahren des Europäischen Semesters die Indikatoren eigentlich keine Gesundheits-Empfehlung für Deutschland

gerechtfertigt hätten, der Impuls dazu von der nationalen Ebene kam: "Germany itself asked for it" (Interview 74) – ein potentieller Fall eines von Zeitlin (2009: 232) angesprochenen Vorgehens: "In some cases, governments may even deliberately press for sensitive issues to be placed on the European agenda, in order to 'download' them subsequently into national reform debates".

Unter den möglichen Einflusskanälen für eigene Upload-Bestrebungen werden die Mitarbeit in den einschlägigen Gremien – vor allem SPC, EPC und auch der Ageing Working Group –, die frühzeitige und häufige Ansprache kommender Präsidentschaften auf deutsche Interessen (beide: Interview 56), die Beteiligung an Konsultationen, das Verfassen von Positionspapieren und die Entsendung von nationalen Vertretern in Projekte/Joint Actions sowie zu Fachkonferenzen (alle: Interview 59) genannt. Zudem versuche man sinngemäß, durch das ganzjährige Fluten mit Informationen der Kommission den Wind aus den Segeln zu nehmen (vgl. Interview 56). Dagegen werde aufgrund einer dem entgegenstehenden Kultur in Deutschland trotz dessen zumindest phasenweise zentraler Rolle der EuGH nicht direkt angesprochen, wenngleich es andere „Länder geben soll, die das tun" (Interview 59).

Fallweise kommt es für Upload-Prozesse auch zu einer Allianzbildung mit weiteren Mitgliedsstaaten, häufig mit ähnlichen (versicherungsbasierten) Systemen wie den Niederlanden, Frankreich, Österreich, Kroatien oder Belgien, zum Teil aber auch mit Großbritannien sowie aus strategischen Gründen mit der jeweils aktuellen Ratspräsidentschaft (Interviews 59, 68). Außerdem sei Polen trotz unterschiedlicher gesundheitspolitischer Ausgangslagen ein „sehr verlässlicher Partner", was nicht zuletzt auf eine „extrem reservierte" Haltung Polens gegenüber der Kommission und die daraus resultierende Eignung als „Kampfgefährte" (Interview 56) bei übereinstimmenden Interessen zurückgeführt wird. Auch Schweden wird trotz eines grundlegend anderen Gesundheitssystems als „sehr kompetent[er] und wachsam[er] Partner" (Interview 56) geschätzt. Als wichtige Kriterien neben Systemähnlichkeit und grundsätzlicher Haltung zur Subsidiarität in diesem Feld benennt eine Befragte die jeweilige Expertise und Präsenz vor Ort im konkreten Fall (Interview 68). Als Beispiele wurden zunächst bilaterale Zusammenarbeiten mit Großbritannien beim Thema Patientensicherheit sowie mit den Niederlanden bei Antibiotika angeführt (Interview 56). Der GKV-Spitzenverband, dem nach § 217f Abs. 2 Satz 2 SGB V die Vertretung der Interessen der Krankenkassen bei über- und zwischenstaatlichen Organisationen obliegt, ist auf europäischer Ebene vor allem über die European Social Insurance Platform (ESIP) vernetzt. Diese dient als Austauschforum über (potentiell) relevante Themen und best practices (Interviews 59, 68) und wird auch von Deutschland als ein Upload-Instrument genutzt. ESIP beobachtet entsprechende Initiativen und Prozesse, um frühzeitig Initiativen und Schlüsselpersonen zu identifizieren; daraufhin erfolgt die interne Positionsbildung und anschließend der Versuch der gemeinsamen

Einflussnahme/Beratung, etwa durch Positionspapiere und mittels persönlicher Treffen mit Kommissionsbeamten, EP-Abgeordneten bzw. deren Assistenten sowie über die zuständigen nationalen Ministerien (Interview 68).

5.2.3 Interload

Die angenommene Interload-Dimension von Europäisierung wird auch für den Gesundheitsbereich bestätigt. So folgten „die deutschen Reformen […] in den letzten 20 Jahren häufig dem Vorbild der Niederlande" (Verspohl 2011: 12; Interviews 95, 103). Konkret wurden etwa in Vorbereitung der Gesundheitsreform unter den Großen Koalition ab 2005 Experten aus der Wissenschaft hinzugezogen, „die international vergleichend nach innovativen Lösungen suchten" (Hartmann 2010: 332), wobei wiederum vor allem die Niederlande mit ihrem damals relativ neu eingeführten Gesundheitsfonds als Referenz Verwendung fanden (vgl. ebd. und Interview 63). Dabei spielt das Kriterium der Systemähnlichkeit eine zentrale Rolle, die zwischen Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz eine wechselseitige Orientierung erleichtere, wobei mit Blick auf Wettbewerb und Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen das niederländische System als besonders fortschrittlich gelte (Interview 95).[49] Leiber/Greß/Manouguian (2010) sehen allerdings für den Fall der 2007er-Reform keine substanzielle Beeinflussung der Problemwahrnehmung und der diskutierten Lösungsansätze (problem recognition and policy proposals), sondern vielmehr eine Anlehnung an die niederländischen Erfahrungen in der politischen Dimension, nämlich mit Blick auf die Demonstration von Handlungsfähigkeit seitens der großen Koalition. In den letzten Jahren sei auch Dänemark als gesundheitspolitischer „Klassenprimus" zunehmend in den Fokus gerückt (Interview 103). Umgekehrt orientiere sich die Schweiz häufiger an Deutschland, während dieses für Österreich bzgl. des Kassenwettbewerbs eher ein abschreckendes Beispiel abgegeben habe (Interview 95).

Auch gegenwärtig findet eine solche Kooperation nach Auskunft der befragten Experten statt (Interviews 56, 59), etwa hinsichtlich der Finanzierung der Notfallversorgung mit Österreich und von Impfungen mit den nordischen Ländern (Interview 63), und wird von den Beteiligten in der Regel auch begrüßt, da „ein Blick über die Grenzen hilfreich sein [kann], um aus den jeweiligen Stärken und Schwächen Ansatzpunkte für Verbesserungen ableiten zu können" (GKV 2007: 3). So müsse man nicht „das Rad jedes Mal neu erfinden", sondern könne „schauen, was funktioniert" (Interview 63). Die

49 Dafür spricht auch, dass sich die niederländische Regierung vor der nationalen Gesundheitsreform des Jahres 2006 mit der Europäischen Kommission koordiniert hatte, um zukünftige Klagen zu vermeiden bzw. sicherzustellen, dass die geplante Privatisierung der Krankenkassen im sozialrechtlichen Rahmen keinen Verlust des Sonderstatus für Einrichtungen der Daseinsfürsorge nach sich ziehen würde (Interview 95).

Mitgliedsstaaten zögen häufig eine bilaterale Zusammenarbeit ohne Beteiligung der Kommission vor (Interview 56); ein zentrales Thema sei dabei zurzeit die Zulassung von bzw. der Zugang zu hochpreisigen Innovationen. Für Deutschland mit seinem bereits national großen Markt stelle sich diese Frage zwar zunächst weniger dringend als für andere Mitgliedsstaaten, die „sich gegenseitig brauchen", bspw. in Verhandlungen mit Pharma- oder Medizintechnikfirmen, denn „nach Malta kommt gar kein Vertreter" (Interview 56; ähnlich Interview 103).[50] Dennoch könne eine solche ‚Allianz der Kleinen' langfristig auch für Deutschland eine Konkurrenz auf dem Markt darstellen, wenngleich dies „viele noch nicht wahrhaben" wollten (Interview 56).

„Hin und wieder" treffe sich eine Gruppe deutschsprachiger Länder (neben Deutschland bestehend aus Österreich und Luxemburg sowie den Nichtmitgliedern Schweiz und Liechtenstein) (Interview 56). Daneben komme es aber in vielen Fällen zu themenabhängigen Gruppierungen und einer „parteipolitischen Suche nach Filetstücken"[51] (Interview 16), so dass man heute nicht mehr von quasi-selbstverständlichen Partnerschaften mit bspw. Schweden, Großbritannien und Frankreich ausgehen könne (Interview 56), die aber nach anderer Einschätzung noch immer eine zentrale Rolle spielen, ebenso wie Österreich und die Niederlande (Interview 68). Für konkrete Einzelfälle wurden auch außereuropäische Interload-Partner wie die USA, Australien oder der G7/G20-Kontext angeführt (Interview 63).

Neben gezielter Kontaktaufnahme zu einzelnen ausgewählten Mitgliedsstaaten und ggf. Besuchen von Delegationen (Interview 63) spielen auch Expertennetzwerke eine wichtige Rolle. Hier wurde bspw. erneut auf ESIP, daneben aber auch auf Spezialistennetzwerke wie MEDEV (Medicine Evaluation Committee; beschäftigt sich mit der Bewertung und Erstattung von Arzneimitteln) verwiesen (Interview 59). Ein Befragter schilderte zudem einen interessanten Fall grenzüberschreitender Zusammenarbeit von Sozialversicherungsträger einerseits und Ministerialbürokratie andererseits: Da beim Thema Medizinprodukte die deutsche GKV häufig näher an der französischen Position liege als an der der deutschen Bundesregierung – aufgrund der stärkeren Orientierung an Patientensicherheit gegenüber wirtschaftlichen Interessen –, beziehe sie ihre Informationen in solchen Fällen eher aus dem zuständigen französischen denn aus dem eigenen nationalen Ministerium (Interview 59).

50 Bspw. verhandelten die BENELUX-Staaten bereits gemeinsam über Arzneimittelpreise. Bei grenzüberschreitenden Pandemien soll zukünftig der Einkauf von Impfstoffen unter den Mitgliedsstaaten gemeinsam erfolgen; die Mitgliedsstaaten hätten das ohne die Kommission regeln wollen, die nun aber doch als 'facilitator' beteiligt sei. Ähnliche Diskussionen gebe es etwa hinsichtlich Laborkapazitäten wie im Fall der Ebola-Epidemie 2014-2016 (Interview 56).

51 Dies werde etwa dadurch illustriert, dass das Schweizer Gesundheitssystem den Unionsparteien mit Blick auf den Ansatz einer ‚Kopfpauschale' als Vorbild gedient habe, das Rentensystem der Schweiz aufgrund seiner Mindest- und Höchstgrenzen dagegen der Linkspartei (Interview 16).

5.3 Schweden

Das schwedische Gesundheitssystem ist als steuerfinanziertes öffentliches System für die gesamte Bevölkerung konzipiert und wird weitgehend regional verwaltet (vgl. MISSOC 2016a; Anell/Glenngård/Merkur 2012: XVf.). Demzufolge werden Sachleistungen im Krankheitsfall überwiegend von den Provinzialbehörden (landsting), Regionen (regioner) und Gemeinden finanziert; Ärzte und Krankenhäuser gehören entweder – und überwiegend, vor allem im Krankenhaussektor (vgl. Martinsen/Blomqvist 2009: 303) – dem öffentlichen Gesundheitssystem an oder werden als private Vertragsärzte bzw. Kliniken nach ausgehandelten Ordnungen honoriert, wobei Patienten das Recht auf freie Arztwahl haben (vgl. ebd.). Abweichend vom Prinzip der öffentlichen Finanzierung besteht eine Selbstbeteiligung für Patienten sowohl für Arztbesuche (SEK 100/11€ bis SEK 300/32 € pro Arztbesuch bzw. SEK 200/21 € bis SEK 350/37 € bei Fachärzten) als auch für Krankenhausaufenthalte (maximal SEK 100/11 € pro 24 Stunden). Allerdings sind diese Zuzahlungen auf SEK 1.100/117 € pro Jahr gedeckelt. Für Arzneimittel müssen alle Kosten bis SEK 1.100/117 € innerhalb von zwölf Monaten selbst getragen werden, wobei höhere Kosten zu einem steigenden Anteil[52] erstattet werden (vgl. MISSOC 2016a). Für Kinder und Jugendliche sowie teilweise Ältere entfallen je nach regionaler Regelung die Zuzahlungen bzw. gelten niedrigere Sätze (vgl. ebd.; Anell/Glenngård/Merkur 2012: XVII und ausführlich ebd.: 62ff.). Für Zahnbehandlungen werden sowohl ein jährlicher Zuschuss zu Vorsorgeuntersuchungen als auch separate Zuschüsse bei kostenintensiven Behandlungen gewährt (vgl. ebd.: 64).

Geldleistungen im Krankheitsfall dagegen sind beitragsfinanziert – mit staatlichen Zuschüssen – im Rahmen eines obligatorischen Versicherungssystems für Arbeitnehmer und Selbstständige.[53] Arbeitgeber zahlen 4,85% des Einkommens zur Krankenversicherung (sjukförsäkring), Selbstständige zwischen 3,93% bei der Wahl von 90 Karenztagen und 5,32% bei einem Karenztag (vgl. MISSOC 2016a). Die Leistungen untergliedern sich in die Entgeltfortzahlung für Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber (sjuklön) und das Krankengeld (sjukpenning). Vom zweiten bis zum 14. Krankheitstag erfolgt eine Fortzahlung von 80% des Arbeitslohns durch den Arbeitgeber. Das anschließend folgende Krankengeld wird berechnet, indem 97% des bisherigen Einkommens mit dem Faktor 0,8 multipliziert werden, wobei eine

52 Bei Kosten zwischen SEK 1.100/117€ und SEK 2.100/223€ zu 50%, bis SEK 3.900/414€ zu 75%, bis SEK 5.400/573€ zu 90% und darüber zu 100% (vgl. MISSOC 2016a).

53 Private Versicherungen spielen in Schweden eine bisher geringe, wenngleich zunehmende Rolle. Sie sind ergänzender Natur, werden zumeist von Arbeitgebern getragen und dienen bspw. der Vermeidung von Wartezeiten (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: 65). Björnberg (2012: 84) verweist auf sinkende Ersatzraten als Verstärker des Trends zu mehr privater Vorsorge.

Bemessungsgrenze in Höhe des 7,5-Fachen eines Grundbetrags (prisbasbelopp) gilt, die 2016 bei SEK 332.200/35.224 € lag (vgl. MISSOC 2016a).

Bezugsbedingungen sind eine beschäftigungsbedingte Versicherung sowie ein Jahreseinkommen in Höhe von mindestens 24% des Grundbetrags (2016: SEK 10.600/1.124 €) (vgl. ebd.). Auf das Krankengeld haben jedoch auch Selbstständige sowie registrierte Arbeitslose Anspruch. Sollte kein zum Leistungsbezug berechtigendes Einkommen vorliegen, greifen Sonderregelungen (sjukpenning i särskilda fall). Die Leistungen der Krankenversicherung sind zeitlich nicht begrenzt, wobei nach einem Jahr eine Kürzung des Leistungsniveaus auf 75% einsetzt (sjukpenning på fortsättningsnivå). Bei Vorliegen bestimmter definierter Erkrankungen entfällt diese Reduktion jedoch (vgl. ebd.; BMAS 2017).

Trotz relativer Kontinuität auf systemischer Ebene, bspw. einer anhaltenden Dominanz der Steuerfinanzierung (vgl. Saltman 2015: 197), hat das schwedische Gesundheitssystem in den vergangenen Jahrzehnten eine Reihe von Veränderungen durchlaufen, wobei Reformen häufig auf lokaler Ebene initiiert werden und damit nicht immer ein kohärentes Muster aufweisen (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: XX). Die bis heute gültige Gesetzesgrundlage stammt von 1982 und übertrug den regionalen bzw. lokalen Behörden die Zuständigkeit auch für nicht-stationäre Behandlung, während sie diese für die Krankenhausversorgung bereits seit 1928 gehabt hatten (vgl. ebd.: 9 und 20f.; Freeman/Moran 2000: 50). Mit den späten 1980er Jahren setzte eine intensive Debatte über Kosteneindämmung und Effizienzsteigerungen ein (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: 21), und auch in den 1990er Jahren blieb Kostensenkung ein zentrales Motiv (vgl. Stamati/Baeten 2015: 197). Auch auf struktureller Ebene kam es zu einem – wenn auch begrenzten – Wandel. In den frühen 1990er Jahren setzten etliche Provinzialbehörden (einige nur zeitweise) auf eine Trennung von Finanzierung und Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen:

> “several county councils introduced some form of internal purchaser-provider split model, whereby the traditional system of fixed annual allocations to hospitals and primary care services was, to some extent, abandoned. Instead, payment was made according to the volume of activities. […] some county councils returned to traditional models of planning and control during the mid 1990s, whereas others continued with separate purchasing organizations. Different models are thus in operation in different county councils.” (Anell/Glenngård/ Merkur 2012: 60f.; vgl. auch Saltman 2015: 201)[54]

Weitere Neuerungen betrafen die Übertragung von Zuständigkeiten in Einzelbereichen wie psychischen Erkrankungen an die Gemeindeebene im Zuge der sog. ADEL-Reform von 1992 (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: 23;

54 Ähnlich erging es der 1991 eingeführten Regelung zur freien Wahl eines Hausarztes (husläkare) innerhalb der öffentlichen Gesundheitszentren, die bis 1994 in den meisten Bezirken vorerst wieder abgeschafft wurde (vgl. Saltman 2015: 205) und erst seit 2007/08 praktisch flächendeckend Anwendung findet (s. u.).

Saltman 2015: 198). Zudem wurden infolge der Wirtschaftskrise der 1990er Jahre Einsparungen nötig, die vor allem im Krankenhaussektor zu Buche schlugen, weshalb ein Ausbau der nichtstationären Versorgung (primary care) erforderlich wurde, wozu die schwedische Regierung im Jahr 2000 einen nationalen Aktionsplan vorlegte. Im Zuge dessen stieg die Anzahl privater Anbieter in diesem Bereich, wenngleich die Mehrzahl der Gesundheitszentren in öffentlicher Hand verbleibt (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: XX; Saltman 2015: 198).[55] Zugleich sollte so die Wahlfreiheit für Patienten erhöht werden (vgl. Stamati/Baeten 2015: 197). Seit der sog. Vårdval-Reform von 2007 können diese frei zwischen öffentlichen und privaten Anbietern wählen (vgl. Saltman 2015: 198); seit 2010 ist die freie Arztwahl ebenso gesetzlich festgeschrieben wie das Recht auf Niederlassungsfreiheit privater Anbieter, die Verträge mit den zuständigen Behörden abschließen. Die weitgehende geographische Zuordnung von Anbietern zur Bevölkerung wurde damit formal aufgegeben (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: 24). Insgesamt gewannen der Wettbewerbsgedanke und private Alternativen an Bedeutung, wenngleich der öffentliche Charakter des schwedischen Gesundheitssystems nicht grundsätzlich infrage gestellt wurde und sich nur langsam eine diversere Eigentümer- und Managementstruktur bei Krankenhäusern und primary care herausbildet (vgl. Hort 2014: 52; Saltman 2015: 198ff.).

Im Jahr 2003 beschloss die schwedische Regierung elf nationale gesundheitspolitische Ziele, die für alle regionalen und lokalen Akteure Leitlinien bilden sollten (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: XIX).[56] Diese umfassten u. a. Gesundheit am Arbeitsplatz, einen starken Präventionsgedanken und den Kampf gegen (Alltags-) Drogen, aber auch bspw. soziale und ökonomische Bedingungen für Gesundheit, Umweltbedingungen und gesellschaftliche Partizipation (vgl. Swedish National Institute of Public Health 2011). Einen weiteren Reformschwerpunkt bildete der Abbau von Wartezeiten. 2005 wurde eine entsprechende Garantie (vårdgaranti) eingeführt und 2010 gesetzlich niedergelegt, die Patienten nach der Formel 0-7-90-90 das Recht auf sofortigen Kontakt mit dem Gesundheitssystem, einen Termin bei einem Allgemeinmediziner innerhalb von sieben und bei einem Spezialisten innerhalb von 90 Tagen sowie eine Behandlung innerhalb von weiteren 90 Tagen nach der Diagnose einräumt (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: XIX). Seit 2008 erhalten Provinzialbehörden, die die nationalen Wartezeiten-Ziele erreichen, eine

55 Auch bzgl. der Öffnung für private Anbieter unterscheiden sich die Regionen markant: Während diese im Krankenhausbereich praktisch keine Rolle spielen, sind ca. 2/3 der Anbieter von primary care in Stockholm privat, in anderen Regionen dagegen nur 10% (Interview 88).

56 Zugleich empfahl eine Expertenkommission (Ansvarskommittee) im Jahr 2007 die Zusammenlegung der damals 21 separaten Bezirke zu sechs bis acht Regionen, wobei eine solche Zusammenlegung nicht erzwungen, sondern eine freiwillige Umsetzung angestrebt wird. Dazu veröffentlicht das nationale Gesundheitsministerium unter anderem Performanzdaten der einzelnen Bezirke und bietet finanzielle Anreize für gemeinsame Angebote bei spezialisierten Behandlungen (vgl. Saltman 2015: 198f.).

Bonuszahlung. Zeitgleich wurde das oben angesprochene Zuschusssystem bei kostenintensiven Zahnbehandlungen eingeführt (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: 105f.). Eine wesentliche Neuerung im selben Jahr betraf die zeitliche Ausdehnung der Krankenversicherungsleistungen. Vor dem Hintergrund der Wahrnehmung einer "sick leave culture" (Björnberg 2012: 76), insbesondere in Bezug auf den Langzeitbezug solcher Leistungen, sollte die Rückkehr an den Arbeitsplatz beschleunigt werden, vor allem dadurch, dass bei längerer Krankheit die Kompensationsrate an die Arbeitsfähigkeit geknüpft und eine ‚Rehabilitationskette' in Gang gesetzt wird (vgl. ebd.: 78).

Die Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise blieb ohne größere Auswirkungen auf die schwedische Gesundheitspolitik. "Its NHS did not experience major reform pressures, other than a revamped debate on regional health inequalities." (Stamati/Baeten 2015: 197) Allerdings wurden in dieser Phase (2012-13) aufgrund steigender Ausgaben Steuererhöhungen vorgenommen (vgl. ebd.: 200).[57]

Dem schwedischen Gesundheitssystem wird von Experten in aller Regel ein gutes Zeugnis ausgestellt. So findet es sich bei einer Vielzahl von Indikatoren im Vergleich von 34 OECD-Staaten im Vorderfeld (vgl. OECD 2015: 23ff.); insbesondere werden der universelle Zugang zu Gesundheitsleistungen bei gleichzeitig moderaten Ausgaben (vgl. Verspohl 2010), eine hohe Lebenserwartung, gute Werte bei verschiedenen krankheitsorientierten Indikatoren sowie die Qualität der Behandlung hervorgehoben (vgl. Anell/Glenngård/Merkur 2012: XXI und ausführlich 121ff.). Auch spiegeln Umfragen regelmäßig eine hohe Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem in der Bevölkerung wider (vgl. Saltman 2015: 212). Kritisch diskutiert werden dagegen bereits seit Längerem die Wartezeitenproblematik, in der jüngeren Vergangenheit regionale Ungleichheiten aufgrund des dezentralen Systems (vgl. Stamati/Baeten 2015: 196) sowie soziale Disparitäten wie bspw. die ungleiche Verteilung von Krankheitsrisiken (vgl. Folkhälsomyndigheten 2016: 42ff.).

5.3.1 Download

Die positive Bewertung des schwedischen Gesundheitssystems erstreckt sich auch auf die drei OMK-Ziele für den Bereich Gesundheit und Langzeitpflege. So hält Verspohl (2010) fest, Schweden sei „das einzige Land, das universellen Zugang zu hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen mit niedrigen Ausgaben kombiniert." Dementsprechend wenig ergiebig fällt die Auswertung der OMK-Berichte bezüglich möglicher Reformnotwendigkeiten aus – mit wenigen Ausnahmen: Zum einen thematisiert die Kommission wiederholt das hohe

57 Hort (2014: 62) verweist süffisant darauf, dass auch eine in der Krise der frühen 1990er Jahre eingeführte Sondersteuer "known as the temporary austerity tax (which is still in force as of 2013)" nicht wieder abgeschafft wurde.

Niveau von Krankmeldungen und Langzeiterkrankungen, etwa im Joint Report 2004: "halt and reverse the development of sick leaves and […] reintegrate the long-term sick into the labour market" (Europäische Kommission 2004a: 210). Hier solle durch eine Neujustierung der Kompensationssysteme und bessere Reintegration in den Arbeitsmarkt Abhilfe geschaffen werden:

"put further emphasis on transitions from sickness-related schemes, including the high stock of people already in sickness- and activity schemes, into the labour market. To continue to address early exit from the labour market through sick leave and disability pensions" (Europäische Kommission 2007a: 397f.).

Zudem mahnt der Bericht, sich abzeichnenden negativen Entwicklungen bzgl. des gesamtgesellschaftlichen Gesundheitszustands schnell entgegenzuwirken, nicht zuletzt um zukünftige Mehrausgaben zu vermeiden (vgl. ebd.). Die schwedische Regierung teilt diese Einschätzung weitgehend und hebt zunächst Schwedens gute gesundheitspolitische Bilanz hervor, sieht jedoch weiteren Handlungsbedarf:

"International comparisons show that Swedish health care is well placed in relation to other countries and that Sweden achieves better results than other countries for instance with regard to average life expectancy, infant mortality and cancer survival. […] There is, however, scope for improvement with regard to accessibility and patients' freedom of choice of care provider" (Regeringskansliet 2008: 57).

Die nationalen Gesundheitsziele werden insgesamt als vollständig kongruent mit europäischen Prioritäten präsentiert: "The population shall be offered needs-oriented, accessible and efficient care of high quality, which also correlate[s] with the common objectives within the EU (accessibility, quality and sustainability)" (ebd.: 59). Konkret greift der Bericht den Kritikpunkt des hohen Langzeitkrankenstandes auf und verweist auf eine nunmehr implementierte ‚Rehabilitationskette' (ebd.: 27f.). Weiterhin verweist die schwedische Regierung auf die seit 2005 bestehende Behandlungsgarantie, bei deren Umsetzung allerdings noch einige Defizite bestünden, auf Maßnahmen zur Erhöhung der Patientenwahlfreiheit durch Niederlassungsfreiheit für Anbieter und auf eine räumliche Konzentration hochspezialisierter Behandlungen mit positiven Konsequenzen für Qualität und Ausgabenbelastung (vgl. ebd. 59ff.). Aufgrund der großen Übereinstimmungen in den Zielsetzungen und der weitgehend positiven Bewertung des schwedischen Gesundheitssystems liegt ein OMK-Einfluss an dieser Stelle nicht nahe. Ein Befragter sagte, er kenne kein Beispiel dafür, dass sich aufgrund der OMK nachweislich irgendetwas geändert habe, allenfalls könne es gewisse – nicht weiter ausgeführte – Inspirationen in Detailfragen gegeben haben (Interview 88). Zudem habe die Bedeutung der OMK/G massiv abgenommen: "no one talks about it anymore" (Interview 88). Dennoch ging aus einem weiteren Hintergrundgespräch hervor, dass die Evaluationen im OMK-Kontext aus schwedischer Perspektive geschätzt

würden, insbesondere da sie häufig bereits im nationalen Kontext identifizierte Punkte beträfen und verstärkten (Interview 93).

Während nach Hort (2014: 52) “cost containment […] a major priority” des schwedischen Gesundheitssystems war und ist, bemerken Freeman/Moran (2000: 48) selbst für die Krise der frühen 1990er Jahre: “The economic incentive to reform was undoubtedly significant, but the authority of the centre was insufficient to change the rules of the institutional game.” Ein europäischer haushaltspolitischer Einfluss auf das schwedische Gesundheitssystem lässt sich dagegen kaum behaupten. So konstatieren Stamati/Baeten (2015: 210) in ihrer Analyse zwar einen markanten Transfer staatlicher Autorität an Marktmechanismen im Einklang mit europäischen Trends, stellen aber zugleich fest, es lägen “lower domestic and supranational pressures for cost containment, which reflects their non-membership of the Eurozone” (ebd.) vor. In den Dokumenten des Konvergenzprogramms spiegelt sich dies durch eine weitgehende Absenz des Gesundheitssystems mit Ausnahme vereinzelter Mahnungen bzgl. der projizierten Gesundheitsausgaben: “the increase of health care expenditure […] foreseen in the projections needs to be adressed“ (Europäische Kommission 2004c; Rat der EU 2004a), insbesondere mit Blick auf die Ausgaben im Bereich des Krankengeldes. Für eine geringe Relevanz haushaltspolitischer Instrumente spricht auch, dass Schweden in den Jahren 2011-2016 keine einzige Empfehlung mit gesundheitspolitischem Bezug erhalten hat (vgl. Földes 2016: 302; Stamati/Baeten 2015: 187; Interview 88) und dass die öffentlichen Gesundheitsausgaben zwar pro Kopf etwas über dem EU-Durchschnitt liegen, aber die Projektionen einen weit unterdurchschnittlichen Anstieg in den nächsten Jahrzehnten ergeben (vgl. Europäische Kommission 2016e: 256).

In den Nationalen Reformprogrammen wird dieser Bereich ebenfalls kurz abgehandelt; so bekundet der Bericht von 2011 nur abstrakt das Bekenntnis der schwedischen Regierung zu europäischen Zielen: “improving quality, accessibility and freedom of choice in health and elderly care” (Regeringskansliet 2011: 17). Demgegenüber verweist das NRP 2012 etwas konkreter auf die Neuregelung des Leistungsniveaus in der Krankenversicherung: “The compensation profile within the sickness insurance system will be designed such that incentives to return to work gradually increase.” (Regeringskansliet 2012: 18f.) Dieser Ansatz steht allerdings im Einklang mit der generellen Work-first-Linie der schwedischen Regierung und greift mit dem hohen Langzeitkrankenstand ein länger bekanntes und innenpolitisch präsentes Thema auf und kann insofern kaum auf einen europäischen Impuls zurückgeführt werden. Ähnliches gilt für die angestrebte Verkürzung von Wartezeiten (vgl. ebd.: 29). Diese Themen “are an issue in Sweden anyway“ (Interview 88), die CSR hätten die Debatten nicht verändert. Zudem zeige ihre ständige Wiederholung in anderen Bereichen letztlich ihre Wirkungslosigkeit (Interview 88). Weitere in einem Hintergrundgespräch genannte Argumente gegen eine unter dem Einfluss von

haushaltspolitischen Instrumenten gewandelte Logik betreffen noch einmal die Abwesenheit entsprechender CSR für Schweden sowie die bereits zuvor gut entwickelte nationale Koordination, aufgrund derer die Behandlung von Gesundheitsthemen in unterschiedlichen Ausschüssen aus schwedischer Sicht weniger ein Problem darstelle als für einige andere Mitgliedsstaaten (Interview 93).

Ein Anpassungsdruck ergab sich dagegen ganz deutlich aufgrund europäischen Rechts. Zum einen sind hier Einflüsse aus Nicht-Gesundheitsbereichen wie die Arbeitszeitrichtlinie, das europäische Vergaberecht, Regelungen zu Medizintechnik usw. zu nennen, unter denen insbesondere erstere als wichtig bewertet wird (Interview 88). Zum anderen betrifft dies Anpassungen in Bezug auf die europäischen Patientenmobilitätsregelungen. Bernitz (2007: 3) verweist auf eine verbreitete Unkenntnis und Ablehnung einer europäischen Dimension der Gesundheitspolitik bis zum Jahr 2004:

> "health care was commonly believed in Sweden to be an area mainly excluded from EU-cooperation. Sweden adopted a 'wait-and-see policy'. Few patients and health professionals knew about the individual's right to seek health care in another EU-country."

Martinsen/Blomqvist (2009: 304) führen einen plausiblen weiteren Grund an: "Nordic systems are quite distinct from the kind of insurance-based system […] that the ECJ seems to have had in mind in most of its rulings". Graduell geändert habe sich dies erst mit drei Verfahren vor dem obersten schwedischen Verwaltungsgericht um die Erstattung von Nicht-Notfall-Behandlungen in anderen Mitgliedsstaaten (darunter Zahnbehandlung und Krebstherapie in Deutschland bzw. Frankreich) durch das nationale Krankenversicherungssystem, in denen das Gericht Gesundheit verstand "as a service subject to free movement in the internal market in accordance with previous rulings of the European Court of Justice" (Bernitz 2007: 3). Die zu diesem Zeitpunkt fehlenden Regeln bzgl. evtl. Vorab-Autorisierung bzw. Kostenerstattung mussten in der Folgezeit vom schwedischen Gesetzgeber nachgeholt und das Informationsangebot für Patienten verbessert werden. Wenngleich Bernitz 2007 noch festhielt: "little seems to have been done by way of publicity to make the general public aware of their rights to public health service abroad. Also among the medical profession, there seems to be a great lack of knowledge" (ebd.: 4), ist seit den frühen 2000er Jahren Patientenmobilität insbesondere für Zahnbehandlungen ein durchaus relevantes Thema geworden.[58] "[G]oing to other EU

58 Erstmals im Jahr 2004 in Form eines Urteils des obersten Verwaltungsgerichts (Regeringsrätten), das auf Grundlage der einschlägigen EuGH-Urteile die Ablehnung der Erstattung für eine Behandlung in Deutschland für unzulässig erklärte und zugleich festhielt, dass das schwedische Gesundheitssystem "did not have a satisfactory procedure for applying for health care abroad on the part of individual patients and, technically, no legal demand to seek prior authorization for care abroad" (Martinsen/Blomqvist 2009: 306). Das Urteil sorgte unter den lokalen Gesundheitsbehörden für erhebliche Irritationen, so dass das zuständige

member states for dental checkups has become an alternative, particularly for those living near the Swedish ports of the Baltic Sea in the vicinity of Estonia and Poland, where the fees for dental treatment are considerably lower." (Hort 2014: 51) Ein Befragter nennt dagegen für diese Phase primär die Inanspruchnahme von Behandlungen in Finnland im unmittelbaren und teils schwedischsprachigen Grenzgebiet (Interview 88) und für die jüngere Vergangenheit einen interessanten Spezialfall: Heute entfielen 2/3 der Kosten für geplante Auslandsbehandlungen auf eine einzige Spezialklinik in Dänemark (Hidros Holdings AB), die von einem Schweden betrieben werde, der quasi geschickt mit den europäischen Regeln spiele, da auf diese Weise Patienten aus ganz Schweden und von anderswo ‚angelockt' würden, was attraktiver sei, als einen Vertrag mit dem schwedischen Staat auszuhandeln, der wiederum versuche, sich dagegen durch Begrenzungen der erstattungsfähigen Behandlungen juristisch zu wehren (Interview 88).

Im Zusammenhang mit den Mobilitätsregelungen lässt sich auch die wachsende Bedeutung von Patientenrechten im Allgemeinen (vgl. Martinsen/Blomqvist 2009: 304) bzw. konkreter die Einführung der nationalen Wartezeiten-Garantie 2005 als "a measure addressing the threats the ECJ case law with regard to 'undue delay' could represent for the Swedish system" (Baeten/Vanhercke/Coucheir 2010: 23) betrachten, da nach Ansicht des EuGH eine auch stationäre Behandlung in anderen Mitgliedsstaaten immer erstattungsfähig ist, wenn eine übermäßige Verzögerung der Behandlung im Inland auftritt (vgl. Abschnitt 5.1). Mit diesen Entwicklungen ging nach Einschätzung von Martinsen/Blomqvist (2009: 307) nicht nur eine erhöhte Sichtbarkeit und daraus resultierende Bearbeitung gewisser Schwächen beim Kriterium der Zugänglichkeit einher, sondern zugleich eine merkliche Stärkung der nationalen Ebene im traditionell dezentralen schwedischen Gesundheitssystem (vgl. ebd.: 305). Vermutet werden kann hier eine gewisse bypass-Nutzung durch nationale Akteure in dem Sinne, dass das zuständige Ministerium mit dem ‚EuGH-Argument' zögerliche regionale Behörden unter Druck setzen konnte (vgl. ebd.: 307f.) Dagegen sieht ein Befragter die verstärkte Betonung von Patientenrechten nicht unbedingt als europäischen Einfluss: "it would have been a big issue anyway", insbesondere das Thema Zugang/Wartezeiten sei bereits länger auf der Agenda gewesen (Interview 88). Eine beobachtbare Folge sei aber das Einklagen von Auslandsbehandlungen, während es ansonsten bei Unzufriedenheit mit dem Gesundheitssystem unüblich und nicht vorgesehen sei, dass Patienten klagen (Interview 88).

Insgesamt läss sich mit einigen Ausnahmen (Langzeit-Krankenstand und insbesondere Mobilitätsregelungen) festhalten, dass die schwedische Gesundheitspolitik von weitgehender Kontinuität geprägt ist, die Reformen einen "slow and deliberate character" (Saltman 2015: 210) aufweisen und keine

Ministerium eine Expertenkommission einsetzte, die im Jahr 2006 einen entsprechenden Report einschließlich eines Gesetzesvorschlags vorlegte (vgl. ebd.: 307).

überzeugenden Hinweise auf ein erhöhtes Maß an Europäisierung vorliegen.[59] Plausible Begründungen stellen "Sweden's lack of immediate financial difficulties in funding the present structures, […] the ideological configuration of existing political alliances and coalitions, and […] the general level of overall satisfaction with health service delivery" (Saltman 2015: 212) dar.

5.3.2 Upload

Grundsätzlich steht die Abwehr eines Kompetenzzuwachses der europäischen Ebene im Mittelpunkt schwedischer Upload-Bemühungen, quasi parallel zur innerstaatlichen Abwehr von Verschiebungen in Richtung der gesamtstaatlichen Ebene durch die Regionen (Interview 88). Punktuelle Ambitionen, die europäische Gesundheitspolitik in einem gestaltenden Sinne zu beeinflussen, finden sich im schwedischen Fall aber sowohl in der Forschungsliteratur als auch explizit in Regierungsdokumenten. Diese Kombination aus grundsätzlicher Betonung nationaler Zuständigkeit und aktivem Engagement in Einzelfragen formuliert die schwedische Regierung programmatisch wie folgt: „Gesundheit und Gesundheitsversorgung sind hauptsächlich eine nationale Kompetenz, aber es gibt einen Mehrwert, in gewissen Bereichen innerhalb der EU zusammenzuarbeiten" (Regeringskansliet 2016a, eigene Übersetzung). So war etwa bzgl. der Patientenmobilität die seit 2006 amtierende konservative schwedische Regierung "one of those most in favour" (Interview 88), da diese quasi eine europäische Fortsetzung ihrer landesinternen Wahlfreiheits-Ideen gewesen sei: "a European dimension of what they were doing at home" (Interview 88), und habe sich auch – vorerst vergeblich – um eine Entscheidung unter der schwedischen Ratspräsidentschaft 2009 bemüht (Interview 88).

Weiter identifiziert Örnberg (2008) einen Versuch Schwedens, in Zusammenarbeit mit den Regierungen der anderen nordischen Staaten gesundheitliche Gefahren des Alkoholkonsums stärker auf der europäischen Agenda zu verankern, was allerdings von der Kommission und den anderen Mitgliedsstaaten vorerst nicht dezidiert aufgegriffen worden sei (vgl. Kettunen/Wolff 2010: 145f.), aber auf der schwedischen Agenda bleibt (vgl. Regeringskansliet 2016a). Auch in einem Hintergrundgespräch wurde dieses Anliegen explizit thematisiert und Schwedens kontinuierliches Engagement seit der eigenen Ratspräsidentschaft im Jahr 2001 hervorgehoben (Interview 93). Einen weiteren Schwerpunkt bildet E-health, wo Schweden als Vorreiter entsprechender Angebote ein Projekt zur Schaffung einer Servicedatei für Patienten und zur elektronischen Übermittlung von Rezepten (ePresciptions) unter den Mitgliedsstaaten koordiniert (Regeringskansliet 2008: 58), was von der

59 Dafür spricht auch, dass auf eine Mailanfrage im Gesundheits- und Sozialministerium die Antwort erfolgte, man habe über diese Fragen nicht den notwendigen Gesamtüberblick.

Europäischen Kommission auch aufgegriffen wurde (vgl. Kierkegaard 2013).[60] Ein Befragter sprach zudem das European Reference Network an, im Rahmen dessen Schweden an 21 von 24 Netzwerken zum Informationsaustausch zu seltenen Krankheiten beteiligt ist (Interview 88).

Mit Blick auf nutzbare Upload-Kanäle wurden ein Brüsseler Büro der schwedischen Kommunen und Regionen (SALAR/SKL) als ‚Frühwarneinheit' und zur Information über die Position anderer Mitgliedsstaaten, allerdings nicht zur direkten Beeinflussung europäischer Politik genannt, die dann primär über die nationale Regierung, zum Teil auch über schwedische Abgeordnete im Europäischen Parlament erfolge, während mit Blick auf die Kommission noch Ausbaupotential bestehe: "We could be better in having early contacts with the Commission" (Interview 88). Weiterhin ging aus einem Hintergrundgespräch hervor, dass bei verschiedenen Einzelthemen wie etwa Alkohol oder Antibiotika-Resistenzen erhebliche Bemühungen stattfinden, Koalitionen mit anderen Mitgliedsstaaten zu bilden, wofür sowohl bereits ‚gleichgesinnte' als auch zunächst skeptische Mitgliedsstaaten angesprochen und Veranstaltungen durchgeführt würden (Interview 93). Die Regierung bitte zudem z. B. bei Vorliegen einer Kommissionsinitiative die Stakeholder auf nationaler Ebene im Zuge eines Konsultationsprozesses um eine Stellungnahme in kurzer Frist (Interview 88).

5.3.3 Interload

Marmor/Freeman/Okma (2005) diskutieren die in der Literatur ansonsten praktisch völlig absente Frage evtl. Interload-Prozesse (wenngleich nicht unter diesem Stichwort) mit Blick auf Schweden dahingehend, dass Schweden auch in diesem Feld eher durch andere EU-Mitgliedsstaaten, konkret Deutschland und die Niederlande, sowie Staaten außerhalb der EU, insbesondere Kanada, konsultiert worden sei, als es selbst andere konsultiert oder mit ihnen ‚proaktiv' kooperiert hätte. Eine zentrale Rolle spielt – wie auch in den anderen betrachteten Feldern – die Kooperation mit den übrigen nordischen Staaten, u. a. im Rahmen des Nordischen Rates, der über einen eigenen Ministerrat für Gesundheit und Soziales verfügt. In diesem Rahmen gibt es bspw. Arbeitsgruppen für Sozialversicherungsfragen oder öffentliche Gesundheit/Prävention, eine enge Kooperation bei der Erstellung gemeinsamer Statistiken (bspw. NOMESKO und NOSOSCO) und Gruppen für Einzelthemen wie E-health, Antibiotika-Resistenz, seltene Krankheiten etc. (vgl. Nordisk Ministerråd for Social- og Helsepolitik 2017). Allerdings finde die nordische Kooperation zunehmend im europäischen Rahmen statt, während der Nordische Rat

60 Weiterhin hatte sich Schweden – letztlich erfolglos – im Kontext des Brexit um einen Umzug der European Medicines Agency nach Stockholm bemüht (vgl. Regeringen 2016; Interviews 88, 103).

insbesondere wichtig war, als nur Dänemark Mitglied der Europäischen Union war (Interview 88). Auch in einem weiteren Hintergrundgespräch wurden die nordischen und häufig auch die baltischen Staaten als ‚quasi gesetzte' Kooperationspartner genannt, während die sonstigen Konstellationen wechselten (Interview 93). Neben den nordischen Nachbarn seien Deutschland und Großbritannien häufige Austauschpartner; generell sei diese Frage themenspezifisch und nicht von Systemfragen abhängig: "where you look for friends doesn't depend on their systems" (Interview 88). Eine Ausnahme stelle hier die Kooperation über den CEMR (Council of European Municipalities and Regions) dar, da Gesundheit in den meisten Mitgliedsstaaten kein regionales Thema sei, so dass an dieser Stelle Systemähnlichkeit doch ein Auswahlkriterium darstelle (Interview 88).

5.4 Großbritannien

Großbritannien weist ein Nationales Gesundheitssystem (NHS) auf, das sich durch eine sehr weitgehende Finanzierung durch Steuern sowie die zentrale Rolle staatlicher Leistungserbringer auszeichnet. Der Zugang zu staatlichen Gesundheitsleistungen wird als Staatsbürgerrecht definiert (vgl. Dallinger 2016: 168) und Sachleistungen zu einem geringen Teil aus Beiträgen, ansonsten aus Steuermitteln finanziert (vgl. Boyle 2011: 21f.). Eine Zuzahlungspflicht besteht bei NHS-Leistungen nicht, mit Ausnahme einer Selbstbeteiligung für Medikamente sowie für zahnärztliche Leistungen, für die drei unterschiedliche Standardsätze – je nach Art der Behandlung – vorgesehen sind (vgl. BMAS 2016). [61]

Die Geldleistungen[62] gliedern sich in ein vom Arbeitgeber gezahltes gesetzliches Krankengeld (Statutory Sick Pay) für Arbeitnehmer, das im Anschluss an drei Karenztage für max. 28 Wochen gezahlt wird, und eine Leistung bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit (Short-term Incapacity Benefit), die ein obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer und Selbstständige darstellt. In beide Leistungen fließen Einnahmen aus einem einkommensabhängigen Globalbeitrag zur sozialen Sicherung (National Insurance Contribution) ein, der für Arbeitnehmer bei 12% (bei Vorliegen

61 Für Medikamente ist eine Selbstbeteiligung von £ 8,05 (€ 10) je verordnetem Medikament vorgesehen. Die Sätze bei zahnärztlichen Leistungen betragen mit Stand 2016 £ 18,50 / 23 €, £ 50,50 / 63 € und £ 219 / 274 €. In beiden Fällen ausgenommen sind allerdings u. a. Schwangere, Jugendliche unter 18 Jahren und Bezieher von Arbeitslosenhilfe; für Personen mit geringem Einkommen wird ein Zuschuss gewährt (vgl. BMAS 2016).

62 Die hier zitierten Angaben des BMAS (2016) beziehen sich ausschließlich auf England, da die übrigen Landesteile (Schottland, Wales, Nordirland) selbst über Kompetenzen für das Gesundheitssystem verfügen.

anerkannter betrieblicher Altersvorsorgesysteme: 10,6%) auf Einkommen zwischen £ 153 (191 €) und £ 805 (1.007 €) pro Woche und 2% für darüber hinausgehende Beträge liegt. Der Arbeitgeberanteil liegt bei 13,8% (mit einer analogen Reduktion um 3,4% bei anerkannter betrieblicher Altersvorsorge) des wöchentlichen Einkommes ab £ 153. Bei ungewöhnlich hohem Krankenstand kann ein staatlicher Zuschuss zum Krankengeld geleistet werden (vgl. BMAS 2016). Statutory Sick Pay können nur Arbeitnehmer beziehen, deren Einkünfte vor Eintreten des Krankheitsfalls mindestens der unteren Beitragsgrenze entsprochen haben. Die Leistungshöhe beträgt £88.45 pro Woche (vgl. British Government 2016). Nach Ende des Krankengeldbezugs können Arbeitnehmer für die verbleibende Zeit der 52 maximal möglichen Bezugswochen bei Erfüllung der Voraussetzungen den Short-term Incapacity Benefit beziehen (vgl. BMAS 2016). Dafür müssen in einem der drei zurückliegenden Steuerjahre ausreichende Beiträge geleistet und für in der Regel die zwei vorangehenden Jahre entrichtet oder angerechnet worden sein (vgl. ebd.). Die Leistungen sind in zwei Stufen gestaffelt: Der untere Satz beträgt £ 78,50 (98 €) pro Woche und wird in den ersten 28 Wochen gezahlt, anschließend der höhere von £ 92,95 (116 €) (vgl. ebd.). Ab dem gesetzlichen Rentenalter erhöhen sich die Sätze jeweils um ca. £ 20 (unterer) bzw. £ 10 (oberer). Die Unfähigkeit zur Ausübung der Beschäftigung wird in der Regel durch den Hausarzt festgestellt. Nach 28 Wochen wird darüber hinaus die generelle Erwerbsfähigkeit überprüft und bei Nicht-Vorliegen ggf. nach Ablauf von 52 Wochen eine Geldleistung bei dauernder Arbeitsunfähigkeit (Long-term Incapacity Benefit) bzw. eine Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe (Employment and Support Allowance) gewährt (vgl. ebd.).

Seit seiner Gründung 1948 hat der NHS eine ganze Reihe von Reformen erfahren, die im Folgenden mit Schwerpunkt auf die für die Analyse zentrale Zeit ab Mitte der 1990er Jahre zusammengefasst werden. In den Folgejahren nach der Gründung standen zunächst organisatorische Verbesserungen im Mittelpunkt, etwa der Ausbau der Krankenhausversorgung, eine bessere Verzahnung der damaligen Dreiteilung des NHS (Krankenhäuser, Allgemeinmediziner und lokale Gesundheitsbehörden) und die Reorganisation in 'regional and area health authorities' (vgl. NHS 2016; Boyle 2011: 26f.). Der Schwerpunkt der Reformen, etwa des NHS Reorganisation Act von 1973, lag auf Dezentralisierung und der Stärkung von "business-style management practices" (Doetter/Götze 2012: 165). In den 1980er Jahren konstatierten der sog. Black Report und der Whitehead Report anhaltende Ungleichheiten in der Gesundheitsversorgung (vgl. NHS 2016), zudem wurden die sog. Area Health Authorities 1982 abgeschafft, mit dem White Paper 'Promoting better health' von 1987 u. a. mehr Wahlmöglichkeiten für Patienten anvisiert und auf Grundlage des Strategiepapiers 'Working for patients' sowie des National Health Service and Community Care Act von 1990 de facto ein interner, staatlich finanzierter Markt geschaffen (vgl. ebd.; Le Grand/Mossialos/Long 2007: 45; Boyle 2011:

27; Mitton 2008: 271): "The market splits health authorities (which commission care for their local population) from hospital trusts (which compete to provide care)" (Guardian 2010; vgl. Saltman 2015: 202; Doetter/Götze 2012: 166). Diese Phase der intensiven Reformtätigkeit führen Freeman/Moran (2000: 47) auf die komfortable Regierungsmehrheit im Parlament, den persönlichen Einsatz der Premierministerin für marktschaffende Maßnahmen und sichtbare Defizite des NHS, bspw. in Form von Wartezeiten, zurück. 1994 schließlich wurde die Anzahl regionaler Gesundheitsbehörden auf nunmehr acht reduziert (vgl. Nuffieldtrust 2016).

Unter New Labour ab 1997 wurden die Reformen der konservativen Vorgängerregierung partiell zurückgenommen und der NHS erheblichen Veränderungen unterzogen (vgl. Boyle 2011: XXVI und 347). So wurde unter dem Schlagwort des 'new NHS' (Department of Health 1997) der interne Markt mit einem stärkeren Kontrollregime mit expliziten Zielmargen und staatlichem Management versehen und Qualitätsverbesserungen einschließlich höherer staatlicher Investitionen angestrebt (vgl. Doetter/Götze 2012: 167); allerdings erfolgte in den Folgejahren wieder eine stärkere Rückkehr zu Marktmechanismen – sowie insgesamt eine erhebliche Ausgabenerhöhung (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 45). Es folgten im Zuge des auf zehn Jahre ausgelegten NHS-Plans von 2000 (Department of Health 2000), formalisiert durch den Health and Social Care Act 2001, unter der Zielsetzung von u. a. Kapazitätsverbesserungen und kürzeren Wartezeiten verschiedene Umstrukturierungsmaßnahmen, etwa durch die Einführung sog. 'Primary Care Groups' zur primären Gesundheitsversorgung 1999, den Ersatz der früheren District Health Authorities durch dem Department of Health unterstellte regionale 'Strategic Health Authorities' (SHAs) und die Einführung semi-autonomer Organisationseinheiten, der sog. Foundations Trusts, 2002-2004 (vgl. Nuffieldtrust 2016; Boyle 2011: XXII, detailliert ebd. 32ff. und 345ff.; Saltman 2015: 202). Begleitet wurde dieser Prozess durch verschiedene Kommissionen, etwa die 'Commission for Healthcare Improvement', und zahlreiche Strategiepapiere wie bspw. das Whitepaper 'Choosing health' von 2004, 'Our health, our care, our say' von 2006 oder den Bericht 'High quality care for all' von 2008 (Department of Health 2004/2006/2008; vgl. Boyle 2011: 346f.; Nuffieldtrust 2016). Angesichts über einige Jahre stark steigender Ausgaben – von 6,6% des BIP 1997 auf 8,7% im Jahr 2008 oder £55.1 Mrd. auf £125.4 Mrd. (Angaben nach Boyle 2011: XXIII) – wurden die Reformbemühungen fortgesetzt und 2012 nach intensiven Diskussionen und Widerstand u. a. aus der Ärzteschaft eine erneute Reorganisation auf Grundlage der Health and Social Care Bill von 2010/2011 beschlossen. Mit dieser werden die knapp zehn Jahre zuvor eingeführten SHAs und Primary Care Trusts wieder abgeschafft, ihre Aufgaben an neue 'Clinical Commissioning Groups' delegiert und der Wettbewerbsgedanke aufgrund deren Offenheit für private Gesundheitsdienstleister gestärkt

(vgl. Nuffieldtrust 2016; Stamati/Baeten 2015: 198; European Observatory on Health Systems and Policies 2017; Bader 2015: 101).

Positiv werden dem britischen Gesundheitssystem ein guter Zugang zu und eine hohe Qualität von Gesundheitsdienstleistungen sowie ein hohes Maß an Effizienz – gemessen am Ressourceneinsatz – attestiert (vgl. Chang et al. o. J.: 3; European Observatory on Health Systems and Policies 2017). Kritisch betrachtet werden dagegen wiederholt längere Wartezeiten für Spezialbehandlungen und Operationen (vgl. Chang et al. o. J.: 3) sowie anhaltende soziale und regionale Unterschiede (vgl. ebd.: 4; European Observatory on Health Systems and Policies 2017; s. zur Bewertung seitens der europäischen Institutionen 5.4.1). Nach Jahren der finanziellen Kürzungen seit 2010 bzw. der unzureichenden Anpassung des NHS-Budgets in den Folgejahren sehen manche Beobachter den NHS aufgrund von Finanzierungsproblemen und eines drastisch ansteigenden Personalmangels gar im „Ausnahmezustand" und in der „schwersten Krise […] seit Jahrzehnten" (Zastiral 2018).

5.4.1 Download

Der Einfluss der OMK auf die britische Gesundheitspolitik erscheint gering. So formulieren etwa Le Grand/Mossialos/Long (2007: 45), diese sei trotz gelegentlicher Blicke auf best practices in EU- und Nicht-EU-Ländern "essentially home-grown, showing little signs of influence from anywhere outside the UK", einschließlich Berichten seitens bspw. Weltbank und OECD. Auch Schönheinz (2014: 182) befindet: "the OMC on Health and Long-Term Care […] has arguably remained without any significant effect." Ein einziger Fall habe eher anekdotischen Charakter: "almost by accident – during an unscripted television interview in early 2000, the Prime Minister [Tony Blair] made a public commitment to bring UK spending on the NHS up to 'the EU average'" (Le Grand/Mossialos/ Long 2007: 45 unter Verweis auf Rawnsley 2000), was dann zu einer Ausgabenerhöhung bis 2009 geführt habe. Ansonsten sei lediglich eine – mit der OMK bekanntlich auch intendierte – zunehmende Nutzung europäischer Vergleichsmaßstäbe zu beobachten, etwa hinsichtlich Wartezeiten, Krebs-Überlebensraten oder Krankenhauskeimen.

Ein exemplarischer Blick in entsprechende OMK-Dokumente bestätigt den Eindruck eines eher gering ausgeprägten Einflusses ebenso wie die durchgeführten Experteninterviews. Die Kommission bezieht sich wiederholt auf das Problem der Wartezeiten (vgl. Europäische Kommission 2007a, 2009g), sieht aber in dieser Hinsicht durchaus gewisse Fortschritte, wenngleich nicht für alle Arten von Behandlungen und in allen Regionen (vgl. Europäische Kommission 2007a: 405 bzw. 2009g: 119ff.). Weiter bemängelt sie "health inequalities (regional and socio-professional groups), particularly with regard to access in both health care and long-term care" (Europäische Kommission 2007a: 407).

In den NAPs spielt der Bereich Gesundheitspolitik aber keine große Rolle, es wird lediglich auf umfassende Investitionen in den NHS hingewiesen, die neue Behandlungskapazitäten schaffen, Wartenzeiten verkürzen und eine größere Wahlfreiheit für Patienten gewährleisten sollen (vgl. British Government 2008a: 17). Dabei sei der Abbau der ebenfalls bemängelten "health inequalities […] one of six top NHS priorities […] Narrowing the inequalities gap is a major challenge, but it is achievable." (ebd.: 5) Nach Einschätzung der befragten Experten ‚bedient' Großbritannien zwar die OMK, diese habe aber keinen signifikanten Einfluss auf die Gestaltung nationaler Gesundheitspolitik (Interviews 66, 6a). Das sei auch darauf zurückzuführen, dass Großbritannien nicht als gesundheitspolitischer Problemfall gelte und daher dieses Feld nicht als prioritär betrachtet werde (Interview 6a). Positiv bewertet wird am Rande die Nutzung europäischer Fördergelder im Bereich der Gesundheitsforschung sowie von Strukturfondsmitteln über den ESF (Interview 62).

Ähnlich wie zur OMK fallen die Bewertungen der haushaltspolitischen Instrumente aus. Im Konvergenzprogramm des ersten Jahrzehnts der 2000er spielt das Gesundheitssystem keine Rolle. Großbritannien hat als einer von wenigen Mitgliedsstaaten auch keine Länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters im Bereich Gesundheit bekommen:

"To date, nearly all member states have received specific recommendations pertaining to their healthcare or long-term care sectors with the exceptions of the United Kingdom, Sweden and Denmark […] it is unclear why the United Kingdom has not received any health system-related recommendations so far despite its costly National Health Service. Commentators suspect political reasons" (Földes 2016: 302f.).

Dementsprechend kündigt die britische Regierung lediglich im NRP für 2011 an, den NHS von Kürzungen ausnehmen zu wollen (vgl. British Government 2011: 15), und erwähnt die Gesundheitspolitik ansonsten nicht mehr, und auch das – zu diesem Zeitpunkt im EU-Vergleich in etwa durchschnittliche (vgl. Europäische Kommission 2016e: 266) – Ausgabenniveau bleibt weitgehend unbeeinflusst, wenngleich die Kommission aufgrund von Ausgabenprojektionen mittlere Risiken für die nachhaltige Finanzierung sieht (vgl. ebd.). So nennt Földes (2016: 299) Großbritannien als eins von wenigen Beispielen für Mitgliedsstaaten "[who] managed to maintain their national health budgets at pre-crisis levels". Die befragten Experten sehen dementsprechend lediglich eine gewisse Aufmerksamkeitssteigerung für die Ausgabendimension (Interview 66), verneinen aber einen substanziellen Einfluss von SWP oder Europäischem Semester, u. a. unter Verweis auf die Nichtmitgliedschaft in der Eurozone. Reformmaßnahmen seien vielmehr rein national motiviert, "not because Brussels would tell them". (Interview 61) Begünstigt werde dies in der Tat auch durch einen im europäischen Vergleich eher geringen Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP (Interview 62). Vor dem Hintergrund der in 5.4 skizzierten auftretenden Versorgungs- und Personalprobleme erscheint allerdings auch der umgekehrte Fall denkbar, dies in den Empfehlungen gerade in

Verbindung mit den (möglicherweise zu) niedrigen Ausgaben zu thematisieren. Auch dies ist jedoch – wie auch im in Teilen, insbesondere bzgl. der Personalsituation ähnlichen – polnischen Fall nicht geschehen.

Ein grundlegend anderer Befund ergibt sich für den Einfluss der einschlägigen EuGH-Urteile in der Gesundheitspolitik. Illustrieren lässt sich dieser insbesondere am Fall Watts (Europäischer Gerichtshof 2006). Aufgrund langer Wartezeiten in Großbritannien hatte sich die britische Staatsbürgerin Yvonne Watts in Frankreich einer Operation unterzogen und diese anschließend beim NHS in Rechnung stellen wollen. Der EuGH entschied, zwar sei der Grundsatz der Vorabgenehmigung für stationäre Behandlungen weiterhin gültig (vgl. Cousins 2007: 187), dennoch müssten aufgrund unzumutbarer Wartezeiten im britischen System in diesem Fall die Kosten erstattet werden (vgl. Schieren 2010: 91). Die Behandlung müsse innerhalb eines angemessenen Zeitraums ("within the time normally necessary") erfolgen (Cousins 2007: 185); Wartelisten seien grundsätzlich zulässig, müssten aber flexibel und dynamisch gehandhabt werden (vgl. ebd.: 185f.). Damit begründete der EuGH letztlich den „Anspruch eines EU-Bürgers auf einklagbare und zumessbare Leistungsrechte an ein fiktives gesamteuropäisches System sozialer Leistungen" (Schieren 2010: 91 unter Verweis auf Pizarro 2008: 131ff.), der nicht an den Arbeitnehmer-Status geknüpft ist, sondern für EU-Bürger und Patienten gilt, allerdings durch die Mitgliedsstaaten eingelöst werden muss. Kritiker sehen darin faktisch einen „Eingriff in die Organisations- und Finanzierungshoheit" (Schieren 2010: 92), da Wartezeiten als „wirksames Rationierungsinstrument" zu verstehen seien und daher Großbritannien „ein zentrales Steuerungsinstrument aus der Hand geschlagen" werde und bei vielfacher Nutzung beträchtliche Kostensteigerungen möglich seien (vgl. ebd. unter Verweis auf Welti 2010: 94). Auch Cousins (2007: 191) verweist auf eine implizite Untergrabung nationaler Souveränität bezüglich der Entscheidung über Typ und Ausstattung des Gesundheitssystems, bemerkt aber auch, das Urteil sei "very positive from the point of view of the individual patient" (ebd.: 190).

> "However, from a broader policy perspective, the approach of the Court does give rise to serious issues. […] While the Court carefully avoided the question as to whether national health systems themselves fall within the scope of article 49 EC, there can be no doubt that this series of cases does undermine the territoriality of European welfare states and, implicitly, reduces or qualifies national sovereignty in deciding the appropriate type and quality of national health care" (ebd.: 191).

Dementsprechende Reaktionen löste der Fall Watts in der britischen Politik aus: "[the Watts case] shocked health policy-makers" (Anderson 2015a: 168). Auch die befragten Experten heben den Einfluss des EuGH auf die britische Gesundheitspolitik hervor (Interviews 62, 61); dessen Urteile hätten einen "slow, gradual impact" (Interview 62) der europäischen Ebene gefestigt, teilweise aber auch durchaus in Verbindung mit der Kommission für "hard shocks" gesorgt (Interview 62). Als beispielhafte Folge des "big body of case

law“ mit Einfluss auf Großbritannien (Interview 66) lasse sich anführen, dass der NHS nun anders als zuvor Kosten für seine Leistungen ausschreiben musste (Interview 61). Während der NHS zunächst weitgehend „resistent“ gegenüber Patientenmobilität gewesen sei, hätten die EuGH-Urteile allerdings ein Umdenken angeregt, so dass diese nun als Kapazitätserweiterung und damit eher als Vorteil gewertet werde (Interview 61) und auch die Verwaltung und Administration der Patienten mittlerweile weitgehend reibungslos verlaufe (Interview 62; abweichend Interview 6a: Die Nutzung des NHS durch “EU migrant citizens“ werde nach wie vor nicht gern gesehen und die European Health Insurance Card sei dementsprechend unpopulär). Schließlich ist mit Blick auf rechtliche Einflüsse noch die Arbeitszeitrichtlinie zu nennen, die in Großbritannien von Beginn an sehr umstritten war “with the UK tending to some of the longest hours“ (Greer 2006: 141; vgl. Baggott 2015: 257) und nach dem wahrscheinlichen Austritt Großbritanniens möglicherweise zurückgenommen wird (Interview 65, vgl. 5.1).

NHS und Brexit

Der NHS war nicht nur ein wichtiges, wenn auch verzerrt dargestelltes Element der Brexit-Kampagne (vgl. Süddeutsche Zeitung 2016a), sondern ist auch potentiell erheblich von den Folgen des bevorstehenden Austritts betroffen. Mehrere Befragte verweisen darauf, dass gegenwärtig ca. 10% des Pflegepersonals und über 5% der Ärzte im NHS aus anderen EU-Staaten stammen und dementsprechend Einschränkungen der Personenfreizügigkeit gravierende Probleme verursachen könnten (Interviews 62, 61, 101, 103). Einer Umfrage der British Medical Association (2017) zufolge denken über 40% der derzeit in Großbritannien tätigen Ärzte aus EU-Mitgliedsstaaten darüber nach, das Land zu verlassen. Dasselbe gelte für den Zugang zu EU-Forschungsprogrammen (Interview 62); und auch der Sitz bisher in London angesiedelten European Medicines Agency wird nach Amsterdam verlegt werden (vgl. Politico 2016; European Medicines Agency 2019). Zur Vorbereitung auf die Bewältigung möglicher, wenngleich noch nicht endgültig absehbarer (vgl. Interviews 61, 66) Rekrutierungsschwierigkeiten plane die Regierung spezifische ‘migration schemes‘ für NHS-Mitarbeiter und ziehe den Rückgriff auf frühere Mechanismen zur Anwerbung von Arbeitnehmern in Betracht, auch aus den Commonwealth-Ländern (Interviews 61, 74, 6a).

5.4.2 Upload

Die Bewertungen der befragten Experten zum Upload im Gesundheitsbereich fallen recht heterogen aus. Während Greer (2006: 138) einen seiner Gesprächspartner im Department of Health mit den Worten zitiert, es sei “absolutely clear

to everybody: the EU has no business there“, und auch eigene Interviewpartner formulierten, das Ziel sei „nicht mehr Europa“ bzw. „Europa zurück[zu]drängen“ (Interview 6a), bzw. Großbritannien sei “very strong in resisting EU-movements on health policy“ (Interview 62), betont ein anderer Experte, Großbritannien habe nie als Bremser agiert, sondern Kompromisse gesucht und im Zweifel um Probleme ‚herumgearbeitet‘ (Interview 66). Eine ‚rote Linie‘ stelle die Finanzierung und Überwachung des NHS dar, bei der die nationale Kontrolle ein “absolute aim and absolute priority“ (Interview 62) sei. Offen sei man dagegen für “sharing information and bringing together experts“ (Interview 62). Hier zeige die NHS-Confederation eine ausgeprägte Aktivität, auch über die nationale Regierung im Ministerrat (Interview 62). Ein weiterer Befragter bestätigt ein hohes Aktivitätsniveau: “We like to play an important role“. So seien die relevanten britischen Akteure stets über neue Vorschäge informiert und räumten einem frühzeitigen Austausch hohe Priorität ein (Interview 66).

Neben dem Ausbremsen aus britischer Perspektive zu weitreichender europäischer Ambitionen in der Gesundheitspolitik habe man insbesondere auf die Patientenmobilitätsrichtlinie von 2011 maßgeblichen Einfluss nehmen können (Interview 66). Ein weiterer Befragter verweist auf denselben Fall dahingehend, dass die Kommission erwog, die Erstattung von Behandlungen bei privaten Anbietern evtl. nicht einzubeziehen, woraufhin Großbritannien sich stark für eine inklusive Regelung eingesetzt habe (Interview 74). Weitere aus britischer Sicht wichtige und legitime Themen seien E-health und die Zulassung neuer Medikamente, wie die European Medicines Agency (EMA) mit Sitz in London illustriere (Interview 66, s. o. zu deren Verlegung). Die dortige Ansiedlung im Jahr 1995 “was the result of a combined campaign by the Department of Health and the Association of the British Pharmaceutical Industry” (Freeman/Moran 2000: 53).

Mit Blick auf genutzte Einflusskanäle betonen die Befragten die zentrale Rolle der Kommission. Diese sei als “key body“ die wichtigste institutionelle Ansprechpartnerin und werde nach Möglichkeit bereits in sehr frühen Stadien von Entscheidungsprozessen kontaktiert (Interview 62). Dasselbe gelte für relevante Akteure im Europäischen Parlament; sowohl britische als auch MdEPs aus anderen Mitgliedsstaaten würden dazu regelmäßig konsultiert (Interview 62). Da Beziehungen und ausgeprägte Expertise als wichtigste Informations- und Verhandlungsressourcen betrachtet werden (Interview 66), werde auch mit unterschiedlichen “health bodies“ wie Medical Research eine intensive Zusammenarbeit gepflegt und bspw. die European Hospital and Healthcare Federation (HOPE) für Upload-Aktivitäten genutzt (Interview 62).

5.4.3 *Interload*

Die befragten Experten äußern sich zurückhaltend zu möglichen Interloadprozessen in der Gesundheitspolitik. Ebenso wie für den Upload eigener Präferenzen verweist ein Befragter auch für Interload-Aktivitäten mit ausgewählten anderen Mitgliedsstaaten auf HOPE als meistgenutzte Plattform (Interview 62). Dabei gebe es keine natürlichen Partner unter den Mitgliedsstaaten, wenngleich mit einer gewissen Tendenz zu solchen mit ebenfalls universalistisch organisiertem Gesundheitssystem, sondern die Kontaktierung erfolge eher themenabhängig (Interview 62) bzw. anhand von Fall zu Fall unterschiedlicher Interessenpartnerschaften (Interview 66). Bspw. verweist Schönheinz (2014: 194) auf einen Austauschprozess mit Spanien bzgl. des Themas Organspende. In der Öffentlichkeit werde allerdings, wie auch in den anderen hier betrachteten Handlungsfeldern konstatiert, zumeist auf Australien, die USA, Kanada und Neuseeland Bezug genommen (Interviews 61, 6a). Als einen technisch-organisatorischen Spezialfall nennt Baggott (2015: 261) die Schaffung der NHS foundation trusts, in die Erfahrungen aus Spanien, Schweden und Dänemark eingeflossen seien. Den mit der Zeit zunehmenden Wettbewerbsgedanken, sowohl innerhalb des NHS als auch seitens des privaten Sektors, sieht er einerseits durch Staaten mit marktorientiertem Gesundheitssektor, insbesondere die Vereinigten Staaten, beeinflusst, andererseits aber auch durch kontinentaleuropäische Versicherungssysteme mit Trennung von Finanzierung und Dienstleistung und pluralistischem Ansatz wie Deutschland oder die Niederlande (vgl. Baggott 2015: 261).

5.5 Polen

Die Krankenversicherung ist in Polen als obligatorisches Sozialversicherungssystem ohne Bemessungsgrenze (für Selbstständige freiwillig) organisiert. Der Beitragssatz liegt bei 9% des beitragspflichtigen Einkommens, wobei die Beiträge von Transferleistungsempfängern staatlich finanziert werden und für Kinder, Schwangere und behinderte Menschen kostenlose Leistungen vorgesehen sind (vgl. Ministry of Labour and Social Policy 2008: 121ff.; Vetter 2009: 311).

Im Krankheitsfall erfolgt die Lohnfortzahlung nach i. d. R. 30-tägiger Mindestversicherungszeit durch den Arbeitgeber (vgl. MISSOC 2017). Während der ersten 33 Krankheitstage in einem Kalenderjahr (14 Kalendertage für Personen ab einem Alter von 50 Jahren) setzt der Arbeitgeber die Lohnzahlung in Höhe von 80% des Bezugsentgelts – des durchschnittlichen beitragspflichtigen Bruttoentgelts der vergangenen zwölf Monate – fort (vgl. ebd.; Simieńska/Domaradzka 2008: 511). In Sonderfällen wie Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten

oder während einer Schwangerschaft auftretenden Erkrankungen erfolgt eine volle Übernahme des Bezugsentgelts durch die Sozialversicherungsanstalt (ZUS). Die maximale Bezugsdauer beträgt 182 Tage, bei Schwangerschaft oder Tuberkulose 270 Tage (vgl. MISSOC 2017; Simieńska/Domaradzka 2008: 511). Falls die Erwerbsunfähigkeit über den Zeitraum der Zahlung des Krankengeldes hinausgeht und/oder die Möglichkeit besteht, durch Rehabilitationsmaßnahmen die Erwerbsfähigkeit zurückzugewinnen, wird anschließend eine Rehabilitationsbeihilfe gewährt, die in den ersten drei Monaten 90% und anschließend für max. weitere neun Monate 75% des Bezugsentgelts beträgt (vgl. MISSOC 2017).

Die Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen ist für Versicherte grundsätzlich kostenlos (Sachleistungssystem ohne Selbstbeteiligung), wobei nur eine zahnärztliche Grundversorgung gewährleistet wird, Zahnersatz max. alle fünf Jahre bezahlt wird und für Arzneimittel drei Gruppen von Zuzahlungsstufen bestehen, nämlich ein fixer Zuschuss bis max. ca. 2,30 €, eine Zuzahlung von 30-50% oder die volle Zahlung durch den Patienten (vgl. ebd.).

Das polnische Gesundheitssystem weist eine wechselhafte Geschichte auf, die als Versicherungssystem beginnt, nämlich mit der ersten gesetzlichen Verankerung einer Krankenversicherung im Jahr 1918, die aber unter 10% der Bevölkerung umfasste (vgl. Cerami 2010: 236; Kuszewski/Gericke 2005: 6f.). In der sozialistischen Ära war die Gesundheitsversorgung zentral organisiert – mit einigen Dezentralisierungsversuchen in den 1980er Jahren –, offiziell gebührenfrei und allgemein zugänglich, litt aber faktisch unter Finanzierungsproblemen und Korruption, die sich in einem schlechten durchschnittlichen Gesundheitszustand niederschlugen (vgl. Piątek 2001: 217; Cerami 2010: 237; Kuszewski/Gericke 2005: 7). Während die Bevölkerung folglich mit der Transformation eine deutliche Verbesserung der Gesundheitsversorgung erwartete (vgl. ebd.), kam es zunächst lediglich zu einigen relativ spontan-unkoordinierten Modifikationen wie der Privatisierung von Apotheken und der Zulassung des Betriebs von Krankenhäusern durch private Institutionen im Jahr 1992 (vgl. Piątek 2001: 217). Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre wurde dann ein Teil der staatlichen Krankenhäuser kommerzialisiert, 1996 ein Nationales Gesundheitsprogramm mit 18 operationellen Zielen verabschiedet (vgl. Kuszewski/Gericke 2005: 52), vor allem aber anstelle der bisherigen fast ausschließlichen Steuerfinanzierung ein beitragsfinanziertes Versicherungssystem mit 16 regionalen Krankenkassen auf Ebene der Woiwodschaften plus einer landesweiten Kasse für v. a. Militär und Polizei geschaffen. Die sozialdemokratische Regierung 2001-2005 schaffte dieses System allerdings wieder ab und ersetzte es durch einen nationalen Gesundheitsfonds als einzigen Anbieter jenseits der wenig ausgeprägten privaten Krankenversicherungen (vgl. Vetter 2009: 310f.; Kuszewski/Gericke 2005: 9 und 20f.). Versicherte zahlten im Jahr 2000 zunächst 7,5% des beitragspflichtigen Lohns, wobei dieser Prozentsatz

jährlich um 0,25% angehoben wurde und seit 2007 9% beträgt (vgl. Ministry of Labour and Social Policy 2008: 125; Kuszewski/Gericke 2005: 25).[63]

2004/05 wurde das obligatorische Führen von Wartelisten für Krankenhausbehandlungen eingeführt (vgl. Sagan et al. 2011: 156). Den Effekt eines Weckrufes schreiben Sagan et al. einem Bericht von Transparency International aus dem Jahr 2004 zu, nach dem Polen den 67. Platz unter 145 betrachteten Ländern bezüglich Korruption im Gesundheitswesen belegte. Dem Bericht zufolge seien "under-the-table-payments" eine verbreitete Praxis (vgl. ebd.: 158); in Reaktion darauf wurde eine bereits bestehende Antikorruptionsstrategie des Innenministeriums von 2002 im Jahr 2005 verlängert und ein expliziter Fokus auf das Gesundheitssystem gelegt sowie 2006 ein Komitee zur Bekämpfung von Betrug und Bestechung in diesem Bereich eingerichtet (vgl. ebd.: 158f.).

Die Regierungswechsel 2005 und 2007 sorgten für wenig Kontinuität in den polnischen Reformbemühungen (vgl. ebd.: 153). Nachdem die Kaczyński-Regierung (2006-07) "keinerlei Konzept für eine nachhaltige Sanierung des Gesundheitswesens" (Vetter 2009: 309) vorgewiesen hatte, beschloss die nachfolgende Tusk-Regierung eine nationale Gesundheitsstrategie für die Jahre 2007-2013, die u. a. eine höhere Behandlungsqualität und Effizienz des Gesundheitswesens und die Schließung der ‚Gesundheitslücke' zu anderen EU-Mitgliedsstaaten zu Prioritäten erklärte (vgl. Ministry of Labour and Social Policy 2008: 126f.). In Konsultationen im Jahr 2008 – teilweise noch auf Grundlage von Vorschlägen der Vorgängerregierung aus dem Jahr 2006 – konnte die Regierung allerdings keine Zustimmung für zahlreiche Vorschläge, etwa zur Reduzierung von Wartezeiten, erzielen und legte daraufhin 2008 eine neue Prioritätenliste vor, die u. a. verbesserte Patientenrechte, die Einführung eines Ombudsmanns sowie die Umwandlung von Krankenhäusern in sog. 'commercial code companies' umfasste (vgl. Sagan et al. 2011: 153f.).

Die Folgejahre sind von einer Reihe teils umgesetzter, teils erfolgloser Reformen und -versuche geprägt, die u. a. die Gründung eines nationalen Gesundheitsinstituts zur Verbesserung von Expertise und Monitoring (2008), die Klassifizierung von Patienten durch Krankenhäuser zur Verbesserung der Angemessenheit der Zahlungen an die Krankenhäuser (ebenfalls 2008) und Entwürfe für eine ergänzende Krankenversicherung (2008 und 2011) umfassten, an die aus Kostengründen Teile der Versorgung ausgelagert werden sollten. Letzterer Vorstoß scheiterte allerdings an Widersprüchen zu bestehenden Gesetzen und nationalen Widerständen (vgl. ebd.: 159ff.). Weiterhin wurden 2009 eine regelmäßig angepasste Positivliste im öffentlichen System garantierter Gesundheitsleistungen eingeführt und 2011 die Erstattungsregeln für Medikamente neu geregelt; bis dato bestand ein eher restriktiver Zugang mit geringen Erstattungen (vgl. ebd.: 156f.; zu Letzterem detailliert Kawalec et al. 2016).

63 Ein Teil dieser Beiträge wird allerdings im Rahmen der jährlichen Einkommenssteuerberechnung zurückerstattet (vgl. Sagan et al. 2011: 168).

Angesichts ausgeprägter regionaler Ungleichheiten bzgl. der Verfügbarkeit von Krankenhausbetten, zu vieler Akut- und zu weniger Langzeitplätze sowie erheblicher Finanzierungsprobleme hatte die polnische Regierung 2008 die automatische Umwandlung der öffentlichen Krankenhäuser in commercial code companies, also Unternehmen nach dem Handelsgesetzbuch, vorgeschlagen (s. o.), war aber mit diesem Vorstoß am Veto des Präsidenten gescheitert. Stattdessen sollte diese Entscheidung der lokalen Ebene überlassen werden, wofür ab 2009 finanzielle Mittel von der nationalen Ebene zur Verfügung gestellt wurden, wobei die Umsetzung dennoch zögerlich blieb (vgl. Sagan et al. 2011: 157f.). Im Jahr 2009 wurde auch das geplante Gesetz über Patientenrechte und die Einrichtung eines Ombudsmanns verabschiedet und 2011 die in den Jahren 2001-2007 gescheiterte Initiative zur Einrichtung eines Registers für medizinische Dienstleistungsanbieter zum Abschluss gebracht (vgl. ebd.: 155ff.).

In den Folgejahren blieben trotz der sich entwickelnden Krise das polnische Gesundheitssystem und die damit verbundenen – ohnehin im EU-Vergleich niedrigen – Kosten auf nationaler Ebene stabil, während auf lokaler Ebene aufgrund aus EU-Fonds (ko-)finanzierter Investitionen sogar ein signifikanter Anstieg zu verzeichnen war (vgl. Kozierkiewicz/Sowada 2015: 456). 2011 wurde weiterhin eine neue gesetzliche Grundlage für die Erstattung von Medikamenten beschlossen, die einerseits eine Reduktion der Anzahl erstattungsfähiger Produkte, andererseits wiederum eine Positivliste garantierter Leistungen beinhaltete (vgl. ebd.: 457). Der Vorschlag einer erneuten Dezentralisierung des umstrittenen monopolistischen nationalen Gesundheitsfonds wurde zwar in die Debatte eingebracht, bisher jedoch nicht umgesetzt (vgl. ebd.: 458), allerdings wurde 2011 eine verstärkte lokale Verantwortlichkeit bei finanziellen Defiziten eingeführt: Die lokale Ebene soll Schulden entweder selbst tragen – aus unklaren Finanzierungsquellen – oder nach dem o. g. Modell die Umstrukturierung in Krankenhausunternehmen fördern (vgl. ebd.: 458f.; auch Sagan et al. 2011: 158). Schließlich wurden 2015 Modifikationen am bis dato für unzureichend befundenen System der Notfallmedizin vorgenommen (vgl. Sagan/Kowalska-Bobko/Mokrzycka 2016).

Trotz einer Reihe zumeist kleinerer Reformen, die in etlichen Bereichen eine Verbesserung bewirkt haben, auch bzgl. outcome-Indikatoren wie etwa Lebenserwartung, Säuglingssterblichkeit oder Überlebensraten bei bestimmten Krankheiten (vgl. Sagan et al. 2011: 168ff.), wird dem polnischen Gesundheitssystem weiterhin ein bestenfalls gemischtes Zeugnis ausgestellt. Kritik betrifft etwa

- die monopolistische Ausgestaltung des nationalen Gesundheitsfonds, die „jegliche Marktmechanismen ausschaltet und keinerlei Kontrolle durch die Versicherten unterliegt“ (Vetter 2009: 312),
- Qualitätsdefizite bei Behandlungen und Ausstattung (vgl. ebd.; Sagan et al. 2011: 162),

- die Unterfinanzierung und Verschuldung öffentlicher Anbieter (Kuszewski/Gericke 2005: 101),
- eine Überlastung und schlechte Bezahlung der Beschäftigten (vgl. Hreczuk 2017; Kuszewski/Gericke 2005: 101),
- Zugangsprobleme aus finanziellen Gründen, insbesondere für sozial Schwache und Ältere, sowie Korruption und informelle Zahlungen (vgl. Vetter 2009: 312; Sagan et al. 2011: 162 bzw. 168; Bingen 2014: 157), wenngleich letztere weniger verbreitet sind als in anderen post-sozialistischen Staaten (vgl. Stepurko et al. 2015).

Demzufolge kommt eine Studie zu Polen im Zuge der Serie 'Health systems in transition' zu dem Schluss, dass einerseits eine Vielzahl von (teilweise traditionellen) Problemen auch aufgrund mangelnder Expertise und der Dominanz von ad-hoc-Entscheidungen bisher nicht gelöst werden konnte, zahlreiche Reforminitiativen gescheitert sind und sich diese Defizite auch in einer im EU-Vergleich eher schlechten Patientenzufriedenheit äußern. Andererseits sei zumindest die finanzielle Effizienz des polnischen Gesundheitssystem angesichts begrenzter Ressourcen "not bad" (Sagan et al. 2011: 174; vgl. ebd.: 159ff.).

5.5.1 Download

Analog zu Beschäftigungs- und Rentenpolitik war in der Vorbeitrittsphase die Weltbank auch "particularly powerful in the transformation of health care in eastern Europe" (Marmor/Freeman/Okma 2005: o. S.), wobei aber keine kohärente Reformagenda bestand bzw. innenpolitisch konsensfähig gewesen wäre (vgl. Nelson 2001: 260). Eine kurzzeitig diskutierte Einführung eines Versicherungssystems erachtete die Weltbank in den frühen 1990er Jahren für zu teuer, weshalb sie zunächst vertagt wurde (vgl. Orenstein 1995: 190).

Mit dem absehbaren Beitritt rücken dann europäische Einflüsse in den Blickwinkel: In einem Bericht über den Stand sozialer Sicherheit in den Beitrittskandidaten-Ländern wurden u. a. Finanzierungsprobleme bei der inzwischen eingeführten Krankenversicherung konstatiert und verbreitete informelle Zahlungen bemängelt (vgl. Europäische Kommission 2003c: 153ff.). Im OMK-Rahmen erhielt Polen im Jahr 2007 (Europäische Kommission 2007a: 345) die Empfehlungen, durch den Abbau regionaler Unterschiede und von Wartezeiten sowie die Reduktion der finanziellen Belastung für Patienten einen gleichberechtigten und insgesamt besseren Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen herzustellen, durch einen höheren öffentlichen Finanzierungsanteil finanzielle Engpässe zu beseitigen und schließlich mittels stärker ambulanter Versorgung und Reformen bei der Erstattung von Medikamenten die Systemeffizienz zu erhöhen. Der Sozialbericht der polnischen Regierung für die Jahre 2008-2010, der diesbezüglich recht oberflächlich bleibt, entgegnet dem,

Polen weise mit Gesundheitsausgaben in Höhe von 6,2% des BIP (2006) den zweitniedrigsten Wert in der OECD auf (vgl. Ministry of Labour and Social Policy 2008: 8), und wiederholt ansonsten die Prioritäten der Vorgängerregierung aus dem Jahr 2006, in denen etwa der Abbau von Wartelisten bereits enthalten war (vgl. Sagan et al. 2011: 154). Dagegen hält das vom Wirtschaftsministerium verantwortete NRP 2008-2010 (Ministry of Economy 2008: 6) selbstkritisch – aber ohne weitere Ausführungen – fest, Polen sei "still faced with a problem of fundamental reform in healthcare system organization". In der deutsch- und englischsprachigen Literatur wird ein möglicher Einfluss der OMK/G auf Polen kaum thematisiert, lediglich bei Weishaupt (2014: 225) findet sich die Bewertung, diese habe als "inspiration for reforms" gedient und geholfen, "to foster 'depoliticized' factual discussions as references", besonders allerdings für die – hier nicht weiter betrachtete – Langzeitpflege (vgl. PPMI 2011: 23). Die Expertenbefragung erwies sich für diesen Bereich als schwierig. Das zuständige Gesundheitsministerium war für ein Gespräch nicht verfügbar. Naheliegend erscheint jedoch, dass die generelle Einschätzung, die OMK sei angesichts der sehr unterschiedlichen Systeme zwar insbesondere bzgl. der Analyseleistungen durch die europäischen Institutionen hilfreich, ihr Einfluss jedoch schwer abschätzbar (Interviews 78, 80) und generell in den neuen Mitgliedsstaaten weniger relevant (Interview 81), auch für die Gesundheitspolitik gilt.

Im rechtlichen Bereich war insbesondere die Umsetzung der Patientenmobilitätsrichtlinie kontrovers, da finanzielle Ungleichgewichte befürchtet wurden, wenn polnische Bürger erstattungsfähige Leistungen im EU-Ausland wahrnehmen, die dort aber höhere Kosten als im Inland verursachen (vgl. Sissenich 2007: 88), beispielsweise wenn nahe der Grenze lebende polnische Frauen ihre Kinder in deutschen Krankenhäusern zur Welt bringen (vgl. Baeten 2012: 33).[64] Bzgl. der einschlägigen EuGH-Urteile vertrat Polen zunächst die Position, dass diese das polnische Gesundheitssystem nicht beträfen (vgl. ebd.). Allerdings wurde 2014 mit einjähriger Verspätung die Patientenmobilitätsrichtlinie in nationales Recht überführt, wobei zahlreiche Ausnahmeregelungen für die Erstattung von Auslandsbehandlungen getroffen wurden, nach denen eine Vorabgenehmigung erforderlich ist; zudem bietet ein komplizierter und langwieriger Erstattungsprozess wenig Anreize für eine faktische Nutzung der Patientenmobilität, wobei insbesondere für solche Leistungen Hürden aufgebaut wurden, für die im polnischen System lange Wartezeiten bestehen (vgl. Kowalska-Bobko et al. 2016: 1233ff.). Dementsprechend gering ist die

64 Zudem kam es im Zuge der Umsetzung der Richtlinie zu kontroversen Diskussionen um in Polen mit wenigen Ausnahmen verbotene Abtreibungen. Die Polish Federation for Women and Family Planning (FEDERA) etwa versuchte mit dem Verweis auf einen möglichen "outflow of patients" Zugeständnisse für eine legale und öffentlich finanzierte Neuregelung auf nationaler Ebene zu erreichen (vgl. Baeten 2012: 35) und sich somit europäische (Argumentations-)Ressourcen zunutze zu machen.

effektive Inanspruchnahme, wohl auch aufgrund von Informationsdefiziten auf Seiten der Patienten (vgl. Kowalska-Bobko et al. 2016: 1238), womit Polen allerdings keinen Sonderfall darstellt.

Mit Blick auf mögliche haushaltspolitische Einflüsse wird das Gesundheitssystem im polnischen Konvergenzprogramm vereinzelt erwähnt: 2004 empfehlen Kommission und Rat: “limit the liabilities of the health care system“ (Europäische Kommission 2004d; Rat der EU 2004b). In der unterstellten ‚haushaltspolitischen Phase‘ mit Einsetzen der Krise ist für den polnischen Fall dann zunächst ein erhebliches Maß an Kontinuität festzustellen. Während in den CSR 2011 und 2012 das Gesundheitssystem keine Erwähnung findet, greift die polnische Regierung (2011: 23) dieses Feld in ihrem NRP 2011 kurz auf und betont, Zugangs- und Kapazitätsverbesserungen, ein effizienteres Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure und Investitionen in moderne Medizintechnik in den Mittelpunkt stellen zu wollen. In den CSR für 2013 (Rat der EU 2013d) werden primär Zugangsbeschränkungen und Kostenineffizienz in Teilen des Gesundheitssystems kritisiert und ein stärkerer Fokus auf Primär-, also nicht-stationäre Versorgung, bessere Überweisungssysteme sowie eine bessere Kosteneffizienz von Krankenhausbehandlungen gefordert (ebd.: Punkt 10). Stärkere Beachtung als in früheren Jahren erfährt allerdings die aufgrund der demographischen Entwicklung absehbare steigende Ausgabenlast, die die öffentlichen Finanzen zukünftig zu belasten drohe (vgl. ebd.). Die polnische Regierung (2014) greift diesen Punkt unter Verweis auf mehrere Maßnahmen zur Steigerung der (Kosten-)Effizienz auf, u. a. habe man bei der Auswahl der Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen neue Kriterien mit dem Leitbild eines umfassenden Angebots (comprehensiveness) benannt. Weiterhin werde der Prozess der Überführung von Gesundheitszentren in Unternehmensstrukturen fortgesetzt. Mit Blick auf die Verbesserung des Zugangs verweist der 2014er-Bericht auf eine im Parlamentsprozess befindliche Neuerung, nach der Kinder- und Allgemeinmediziner die Erlaubnis bekommen sollen, bestimmte zusätzliche Leistungen anzubieten. Schließlich legt eine neue Strategie (Policy paper for health protection for years 2014-2020) ihre Schwerpunkte auf die Prävention verbreiteter Gesundheitsprobleme, die Auswirkungen des demographischen Wandels sowie Innovation und Ausbildungssystem (vgl. ebd. 62f.). Die Empfehlungen desselben Jahres wiederholen dennoch die mittlerweile bekannten Punkte: “The burden on public finances could be lowered and the access to healthcare improved through strengthening primary care and referral systems and exploiting the potential for cost-efficiency gains in hospital care” (Rat der EU 2014: Punkt 9). 2014 erhält Polen auch eine formelle Empfehlung: “[…] improve the targeting of social policies and the cost effectiveness of spending and the overall efficiency of the healthcare sector […]” (ebd.: Empfehlung 1). Die polnische Regierung (2015: 57) verweist daraufhin einerseits auf das Inkrafttreten der Gesetzesänderung aus dem Vorjahr, womit u. a. das Wartelisten-Management und das Contracting mit Anbietern zu

angemessenen Kosten verbessert werden sollen, wofür eine Assessment-Agentur eingerichtet wird, andererseits auf geplante Maßnahmen u. a. im Bereich der Prävention vor allem am Arbeitsplatz sowie zur Einrichtung eines Rates für öffentliche Gesundheit (vgl. Polnische Regierung 2015: 57f.).

Insgesamt ergibt sich hier das Bild, dass Themen bzw. Kritikpunkte vielfach über Jahre auf der Agenda bleiben und zwar in den nationalen Berichten durchaus aufgegriffen und zumindest teilweise entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, jedoch weitgehend ohne die von Rat und Kommission gewünschten Effekte. Während sich dabei der Fokus gegenüber der vorherigen ‚OMK-Phase' stärker auf (zukünftige) Ausgabensteigerungen verschoben hat, bleibt der Druck auf Polen als eines der Länder mit den niedrigsten Gesundheitsausgaben in der EU (vgl. Europäische Kommission 2016f: 4 und 2016e: 193) und – dem allerdings logisch nachgeordnet – Nichtmitglied der Eurozone bisher noch gering, wenngleich zu erwarten ist, dass dieser Druck zukünftig wachsen könnte, denn die projizierten Gesundheitsausgaben bis 2060 "pose[…] a risk to the medium and long-term sustainability of public finances" (ebd.). Umgekehrt werden aus den niedrigen Ausgaben resultierende Probleme (s. 5.5) in Parallelität zum britischen Fall praktisch überhaupt nicht thematisiert, wohl u. a. aufgrund der Erkenntnis, dass die europäische Ebene weder über die nötigen Ressourcen noch über die Autorität zur stringenten Umsetzung des Qualitätskriteriums verfügt (Interview 103).

5.5.2 Upload

In der Gesundheitspolitik verfolgte Polen an einem konkreten Punkt einen deutlich erkennbaren Upload im Sinne der Abwehr im Entstehen begriffener europäischer Regelungen: Bzgl. der Patientenmobilitätsrichtlinie war Polen "one of the main opponents" (Kowalska-Bobko et al. 2016: 1233), begründet durch die Befürchtung, wenn polnische Patienten in großer Zahl Behandlungen im Ausland in Anspruch nehmen würden, könnte dies zu finanziellen Ungleichgewichten und "uncontrolled outflows of money" führen und die Verträge mit nationalen Anbietern untergraben. Weiterhin bestand angesichts des Einbezugs von Leistungen von Nicht-Vertragsärzten im EU-Ausland die Befürchtung, dass eine Erstattung für solche Fälle dann auch auf nationaler Ebene gefordert werden könnte (vgl. ebd.: 1237; Baeten 2012: 34).

Die polnische Regierung (Patienten und Ärztevertreter waren für die Richtlinie, vgl. ebd.: 34f.) fand Unterstützung für ihre Position zunächst in Malta und Spanien und stimmte 2011 im Rat schließlich gemeinsam mit Österreich, Portugal und Rumänien gegen die Richtlinie (vgl. ebd.: 33ff.), konnte sich aber letztlich jenseits einer Verzögerung des Prozesses und – durchaus relevanter – Ausnahmeregelungen bzgl. erforderlicher Vorabgenehmigungen mit ihrer Position nicht durchsetzen (vgl. ebd.: 33ff.). Kowalska-Bobko et al. (2016: 1237)

verweisen darauf, dass dieser Ansatz der “damage control“ intern durchaus nicht unumstritten gewesen sei: Im Gegensatz zum Gesundheitsministerium habe etwa das Wirtschaftsministerium die Promotion eigener Vorteile – insbesondere geringer Behandlungskosten – und damit die Strategie, selbst zum Ziel von Gesundheitstourismus zu werden, präferiert. Abgesehen von diesem konkreten Einzelfall attestiert eine Befragte Polen zudem, generell in der Gesundheitspolitik zusammen mit Deutschland tendenziell zu den ‚Bremsern' zu gehören und „immer erstmal Nein [zu] sagen“ (Interview 103). Aussagen zu evtl. weiteren polnischen Interessensgebiete in der Gesundheitspolitik oder verwendeten Einflusskanälen ließen sich aufgrund der Nichtbereitschaft der Angefragten zur Teilnahme an Experteninterviews nicht ermitteln.

5.5.3 Interload

Angesichts der geringen Anzahl verfügbarer Gesprächspartner zum Fall Polen/Gesundheit und dessen weitgehender Absenz in der Forschungsliteratur können über die Interload-Dimension an dieser Stelle kaum fundierte Aussagen getroffen werden. Piątek (2001: 217) verweist für die Umbruchsphase, in der die Neuordnung des Gesundheitssystems anstand, auf die Diskussion von Reformvorschlägen, die sich am deutschen oder am britischen Modell orientierten. Die „Attraktivität der deutschen Regelungen […] hat […ihren] Niederschlag […] gefunden, z. B. […] in der Reform des Gesundheitswesens (Krankenkassen)“ (ebd.: 223). Für spätere Jahre betont eine befragte Expertin die seit etwa 2011/12 bestehende gesundheitspolitische Dimension der Kooperation unter den Visegrád-Staaten (Interview 103). Mittels einer stark institutionalisierten Kooperation mit mehreren jährlichen Treffen auf Spitzen- wie auf Arbeitsebene und einer regelmäßigen Vorab-Abstimmung der nationalen Positionen vor Ratssitzungen werde u. a. vesucht, Ressourcenknappheiten in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu kompensieren, wobei ein markanter Führungsanspruch Polens gegenüber den anderen Visegrád-Staaten auch in der Gesundheitspolitik erkennbar sei (Interview 103).

5.6 Italien

Das italienische Gesundheitssystem folgt ebenfalls dem NHS-Modell der steuerfinanzierten Gesundheitsversorgung für alle Einwohner ohne spezifische Zugangserfordernisse (vgl. MISSOC 2016c). Im Jahr 2012 wurden 78,2% der

Gesundheitsausgaben öffentlich finanziert,[65] 17,8% durch out-of-pocket-Zahlungen (private Kostenbeteiligung oder Direktzahlungen für nicht abgedeckte Leistungen), 3,1% durch gemeinnützige Organisationen und lediglich 0,9% durch freiwillige private Versicherungen (vgl. Ferré et al. 2014). Der universalistische Ansatz wird allerdings zum einen durch die regionale Fragmentierung infrage gestellt, zum anderen „durch klientelistische Praktiken untergraben" (Babić 2015: 140). Patienten können ihren Hausarzt unter den Vertragsärzten der Region frei wählen, ebenso unter öffentlichen Krankenhäusern sowie privaten, mit denen ein Vertrag besteht (vgl. MISSOC 2016c). Zuzahlungen jenseits eines Festbetrags von 10 € pro Verschreibung bestehen für einige Spezialbehandlungen, wobei je nach Kategorisierung (die auf regionaler Ebene abweichen kann) Behandlungen und Medikamente für spezifische Gruppen[66] von der Zuzahlungspflicht ausgenommen sind. Dagegen müssen Zahnbehandlungen mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich vollständig selbst getragen werden (vgl. ebd.).

Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist über eine Pflichtversicherung für Angestellte organisiert, wobei die Leistungen einkommensabhängig sind – ohne Deckelung – und vom nationalen Sozialversicherungsinstitut (Istituto Nazionale della previdenza sociale, INPS) verwaltet werden (vgl. ebd.). Die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung besteht nicht. Nachdem dem Arbeitnehmer eine ärztliche Bescheinigung seiner Arbeitsunfähigkeit ausgestellt und diese dem INPS und von diesem dem Arbeitgeber übermittelt wurde (und nach einer dreitägigen Wartezeit) erfolgt eine Lohnfortzahlung für maximal 180 Tage pro Jahr in Höhe von 50% des vorherigen Einkommens. Ab dem 21. Tag erhöht sich die Ersatzrate auf 66,66%. Die Leistungen werden vom Arbeitgeber finanziert und von den von diesem zu tragenden Versicherungsbeiträgen abgezogen. Für einige Gruppen wie Arbeitslose oder Saisonarbeiter werden die Leistungen direkt vom INPS gezahlt; wenn der Krankheitsbeginn bis zu 60 Tage nach Ende einer Beschäftigung liegt, kann ein um 1/3 reduzierter Satz bezogen werden (vgl. ebd.).

Die Einführung eines nationalen Gesundheitssystems erfolgte im Jahr 1978 und beendete den vorherigen Zustand einer Vielzahl berufsbezogener und regionaler Schemata und einer de facto häufig zentralen Verantwortung von

65 Öffentliche Gesundheitsausgaben werden durch national und regional erhobene Steuern finanziert, wobei die Regionen über erheblichen Gestaltungsspielraum verfügen, so dass deutliche regionale Unterschiede mit Blick sowohl auf Steuerlast als auch die Kapitalausstattung der Gesundheitsbehörden entstehen (vgl. Ferré et al. 2014). Die Verteilung der nationalen Gelder auf die Regionen erfolgt anhand eines vom Gesundheitsministerium erstellten Finanzierungsschlüssels (unter Berücksichtigung von Nachfrage, Demographie und regionalen Defiziten), welcher von der Staat-Regionen-Konferenz bewilligt werden muss (vgl. ebd.: 55).

66 Ausnahmen bestehen etwa für Schwerbehinderte, Kinder unter sechs Jahren, Über-65-Jährige mit geringem Familieneinkommen, Empfänger von Mindestrenten, Arbeitslose mit geringem Familieneinkommen und Empfänger von Sozialhilfe (assegno sociale), während chronisch Kranke und Schwangere anteilig ausgenommen sind (vgl. MISSOC 2016c).

Familien oder solidarischen Netzwerken zugunsten eines einheitlichen Systems für die gesamte Bevölkerung, des Servizio Sanitario Nazionale (vgl. Ferrera 1996: 23; Doetter/Götze 2012: 168). Regionale und lokale Behörden sollten nun einheitliche Gesundheitsdienste anbieten, während die nationale Regierung für die Planung und Gesamtfinanzierung zuständig war, regionale Behörden für die lokale Planung (vgl. Maino/Neri 2012: 119). Eine gewisse Vermengung privater und öffentlicher Strukturen blieb dennoch erhalten, bspw. durch die Erlaubnis an NHS-Bedienstete, auch private Dienste anzubieten, und das partielle Outsourcing an private Gesundheitszentren (centri convenzionati) (vgl. Ferrera 1996: 24).

In den 1980er Jahren wurde ein "lack of rational financial incentives" (Doetter/Götze 2012: 169) deutlich sichtbar, da die Einnahmen für den NHS national generiert wurden, die Ausgaben aber regional/lokal erfolgten, woraus nicht nur Streitigkeiten und Ineffizienzen, sondern vor allem auch steigende Kosten resultierten. Zwar sollte diesen mittels einer Ausgabenreduktion durch Deckelung der Gesamtausgaben, Patientenzuzahlungen und Rationalisierung begegnet werden, Maino/Neri (2012: 119) betonen aber, dass es weitgehend bei dem Versuch blieb, und auch Freeman/Moran (2000: 48) konstatieren eine "long period of legislative stasis since 1978" trotz anhaltender Defizite der USLs (lokale Behörden im Gesundheitsbereich, heute ASL). Initiativen des Gesundheitsministeriums Ende der 1980er Jahre wurden im Parlament und von der Gesundheitslobby blockiert, und erst in der Krise des Parteiensystems Anfang der 1990er Jahre, unter den dann folgenden technokratischen Regierungen sowie dem Druck der Maastricht-Kriterien kam es zu einer grundlegenderen Reform (vgl. ebd.). Doetter/Götze (2012: 169) sprechen aufgrunddessen von "gross fiscal irresponsibility during the 1980s".

Unter den Regierungen Amato und Ciampi wurden in den Jahren 1992-94 zentrale Strukturreformen durchgeführt. Pavolini/Vicarelli (2013: 88) fassen diese unter den drei Schlagworten 'managerialization', 'decentralization' und 'privatization' zusammen (auch Interview 104). Insbesondere wurde ein Regionalisierungsprozess eingeleitet, im Zuge dessen die Organisation und das Management der Gesundheitsdienste an 20 Regionen und zwei autonome Provinzen (Trento und Bolzano) delegiert wurden. Die legislativen Kompetenzen teilen sich die nationale und die regionale Ebene, während die lokale relativ an Einfluss verlor (vgl. Maino/Neri 2012: 122). Das Gesundheitsministerium formuliert nicht nur die langfristigen Ziele und sorgt für die Allokation der Steuermittel, sondern erstellt seit 1994 auch einen nationalen Gesundheitsplan, in dem für eine jeweils dreijährige Periode die universell verfügbaren Mindestleistungen, die Finanzierung sowie die Kriterien für den regionalen Finanzierungsschlüssel festgelegt werden (vgl. Ferré et al. 2014). Die Regionen müssen Kosten, die über den ihnen zugewiesenen Betrag hinausgehen, nun selbst decken und zugleich die national vereinbarten Mindestziele (livelli essenziali di assistenza) erfüllen (vgl. Maino/Neri 2012: 122f.; Strati 2012: 7). Allerdings

stammten auch nach dieser Reform sowie Steuerreformen in den Jahren 1998 und 2000, die etwas mehr Spielraum für die Regionen herstellten, etwa für zusätzliche Leistungsangebote, weniger als 10% der regionalen Gesundheitsbudgets aus eigenen Mitteln (vgl. Maino/Neri 2012: 123).

Außerdem beinhaltete die Reform ab 1992 die Einführung von Wettbewerbselementen: Die bis dato 659 lokalen Gesundheitszentren wurden in lokale Gesundheitsunternehmen (aziende sanitarie lokali, ASL) umgewandelt und ihre Anzahl zugleich deutlich reduziert; außerdem konnten die Regionen Krankenhäuser (aziende ospedaliere) gründen – mit regional unterschiedlicher Umsetzung eines purchaser-provider split, also der institutionellen Trennung zwischen Finanzierung und Leistungsangebot (vgl. Kap. 5.4). Die Regionen setzen in beiden Fällen – anstelle der zuvor die Gesundheitszentren leitenden Politiker – Manager ein, die über erhebliche Autonomie verfügen (vgl. Maino/Neri 2012: 123; Pavolini/Vicarelli 2013: 82). Ein zugleich eingeführtes neues Erstattungssystem, die erhöhte Patientenwahlfreiheit, auch mit Blick auf die Möglichkeit des opting-out aus dem öffentlichen System (vgl. Ostner/Saraceno 1998: 198) und ein erheblicher Anteil von privaten Anbietern, die bspw. ca. 20% der Krankenhausbetten abdecken, ergaben ein "quite competitive environment" (Maino/Neri 2012: 123), wenngleich mit großen regionalen Divergenzen (vgl. Ferré et al. 2014: 24).

Dagegen orientierte sich die Regierung D'Alema bei einer weiteren Reform 1999 stärker am Leitbild der 'managed co-operation' anstelle von 'managed competition', indem die regionale Planung gestärkt (vgl. Pavolini/Vicarelli 2013: 87f.), öffentliche Anbieter wieder mehr betont wurden und auch die lokale Ebene eine gewisse Stärkung erfuhr, insbesondere im Bereich der hausärztlichen Versorgung – "virtually all regions have reduced the extent of quasi-markets through the introduction of a variety of measures […] such as the use of targets and ceilings, to directly govern the volume and revenues of both public and private providers" (Ferré et al. 2014: 122f.). Zugleich erhielten ASLs und AOs allerdings mehr operationelle Autonomie (vgl. Maino/Neri 2012: 124). Parallel zu diesen strukturellen Neuerungen wurde über die 1990er Jahre im Zuge der Kostendämpfung eine erweiterte Kostenbeteiligung der Patienten eingeführt, bspw. bei Diagnose- und Facharztleistungen (vgl. Ostner/Saraceno 1998: 198). Der Berlusconi-Regierung zu Beginn der 2000er Jahre wird attestiert, keine strukturellen Ambitionen im Gesundheitsbereich verfolgt zu haben (vgl. Maino/Neri 2012: 127). Nachdem eine Verfassungsreform[67] im Jahr 2001 die Regionen gestärkt und mit erheblicher Vetomacht ausgestattet hatte, wurde eine Reihe von Neuerungen in Form von Abkommen und Pakten im Format der Staat-Regionen-Konferenz ausgehandelt und

67 Diese schreibt die Autonomie der Regionen einschließlich deren Ermächtigung zu eigener Gesetzgebung und Steuererhebung in begrenztem Umfang fest, unterstreicht aber gleichzeitig das ‚Recht auf Gesundheit' als Gemeinschaftsaufgabe (vgl. Doetter/Goetze 2011: 6f.; Ferré et al 2014: 125).

anschließend vom Parlament beschlossen (vgl. Maino/Neri 2012: 127f.). Das zentrale Thema blieben die Gesamtausgaben und insbesondere regionale Defizite, weshalb 2005 ein mehrschrittiger Monitoring-Mechanismus eingeführt wurde, der u. a. Handlungspläne (piani di rientro dal deficit) bei erheblichen regionalen Defiziten vorsieht, bspw. automatische Korrekturen mittels der Erhöhung regionaler Steuern oder eine strengere Überwachung durch das Finanzministerium einschließlich der Entsendung eines Beauftragten. Solche Korrekturmechanismen sind bis zum Jahr 2013 sieben Mal zur Anwendung gekommen, zumeist im Süden des Landes (vgl. ebd.: 128; Stamati/Baeten 2015: 198; Longo 2016), und lassen sich als partielle Rückkehr der nationalen Gesundheitspolitik auf die regionale Ebene mit der Finanzierung als Hebel verstehen (vgl. Pavolini/Vicarelli 2013: 86; Interview 104). Unterdessen wurde das Themenspektrum der Staat-Regionen-Konferenz um nicht-finanzielle Themen wie Prävention oder die Reduktion von Wartelisten erweitert (vgl. Maino/Neri 2012: 128).

In der Krise ab 2009 verschlechterten sich die Rahmenbedingungen italienischer Gesundheitspolitik maßgeblich: Die realen Ausgaben wiesen von 2009 bis 2012 einen negativen Trend auf (vgl. Stamati/Baeten 2015: 197), staatliche Zuschüsse zum NHS wurden in den Jahren 2012-14 um ca. 8 Mrd. Euro gesenkt, was sich u. a. in der Schließung kleinerer Krankenhäuser, dem Einfrieren von Gehältern und Neueinstellungen und einer Abnahme der Anzahl von Krankenhausbetten um fast 10.000 niederschlug, und Patientenzuzahlungen wurden weiter erhöht (vgl. ebd.: 200f.; Petmesidou et al. 2014; Vicarelli 2015: 161). Mit diesen Maßnahmen konnte zwar ab 2012 ein etwa ausgeglichenes Budget erzielt werden, allerdings um den Preis sinkender Versorgungsqualität (vgl. Longo 2016) trotz umfangreicher Erweiterung der garantierten Mindestleistungen mit der Balduzzi-Reform von 2012 (vgl. Ferré et al. 2014: 129f.).

5.6.1 Download

Im Rahmen der OMK erhielt Italien im Jahr 2007 (Europäische Kommission 2007°: 263) die Empfehlung, "to improve health and LTC [long-term care] service organisation and coordination whilst reducing geographic differences in provision". Angesichts von Gesundheitsausgaben im europäischen Mittelfeld (9% des BIP im Jahr 2007) und einer der höchsten Lebenserwartungen in der Europäischen Union (beides: Europäische Kommission 2010f: 42; auch Ferré et al. 2014: 16) ist das moderate Ausmaß an Thematisierung dieses Feldes im Rahmen der OMK nachvollziehbar. Die italienische Regierung (2008b: 10) teilt allerdings den Befund eines "uneven development of social and medical services" unter den Regionen, wobei diese selbst für qualitative und finanzielle Defizite verantwortlich seien (vgl. ebd.: 61). Die Regierung verweist deshalb auf die Strukturreformen der vergangenen Jahre, im Zuge derer

finanzielle Ressourcen und Richtlinien für das Gesundheitssystem auf nationaler Ebene bereitgestellt würden, während die Planung und die tatsächlichen Serviceleistungen weiterhin durch regionale und lokale Behörden erfolgten (vgl. Italienische Regierung 2008b: 61). Weitere Maßnahmen beziehen sich ebenfalls auf europäische Ziele, etwa bessere Prävention (Nationaler Präventionsplan für 2005-2007), Effizienzsteigerungen durch Maßnahmen zur Senkung der Behandlungsdauer in Krankenhäusern sowie die Kürzung von Wartelisten mittels eines nationalen Plans für 2006-2008 und die Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsleistungen vor allem im südlichen Landesteil mittels jeweils spezifischer Pläne und Einzellösungen (vgl. ebd.: 63ff.). Dennoch bleibt der Einfluss der OMK auf die italienische Gesundheitspolitik, bspw. auch die nationalen Gesundheitsstrategien, letztlich gering (vgl. Jessoula/Pavolini 2011; Strati 2012: 14f.). Eine Befragte konnte oder wollte zu möglichen OMK-Einflüssen keine Aussage treffen (Interview 87); ein weiterer Experte war zwar mit der OMK als Methode vertraut, konnte aber zu möglichen Einflüssen auf nationale Reformen ebenfalls keine Einschätzung abgeben (Interview 104). Vertreter des italienischen Gesundheitsministeriums waren für ein Gespräch nicht verfügbar. Dazu bemerkte ein Experte, dass die Beziehungen zu den europäischen Institutionen vielfach durch Einzelpersonen in den Ministerien gepflegt würden und dementsprechend aufgrund der schwachen strukturellen Verankerung von diesen abhängig seien; das Gesundheitsministerium als Ganzes sei "not particularly internationally oriented" (Interview 104).

Die OMK wurde folglich maximal als Argumentationshilfe für eine in erster Linie von innenpolitischen Erwägungen bestimmte Politik herangezogen, wobei „die Beharrungskräfte, die nationale Reformen blockieren, auch eine erfolgreiche Umsetzung der europäischen Impulse verhindern." (Preunkert 2009: 287) Gute Werte für einen Teil der Gesundheitsindikatoren (etwa Lebenserwartung, Kindersterblichkeit, Krankenhausbetten, Gesamtausgaben) liefern eine weitere plausible Erklärung für die Abwesenheit größeren Drucks, wobei die ausgeprägten regionalen Differenzen eine begrenzte Ausnahme von diesem Befund darstellen (vgl. Jessoula/Pavolini 2014: 21f.).

"All the EU impact comes mainly from the more general Italian public financial sustainability problem and how this issue has to be dealt with in the EU framework", so die Behauptung von Jessoula/Pavolini (2014: 24). Schon in den 1990er Jahren wird für das italienische Gesundheitssystem ein erheblicher europäisch induzierter/verstärkter Haushaltsdruck festgestellt, da die Maastricht-Kriterien die Notwendigkeit weiterer Strukturreformen deutlich vor Augen geführt (vgl. Doetter/Götze 2012: 171ff.) bzw. als Katalysator für die Reformmaßnahmen der Jahre 1992-94 gewirkt hätten (vgl. Maino/Neri 2012: 122; Interview 104), wenngleich deren Effektivität durchaus kritisch bewertet wird:

"In comparison to other European countries, the process of devolution in Italy during the 1990s implied neither a tighter central control/steering nor the devolution of revenue raising

responsibilities. The result was a policy of deliberate under-financing from central government, and an increase in financial deficits, especially in those Regions with less cost control capacities“ (Pavolini/Vicarelli 2013: 86).

Maino/Neri (2012: 128) heben hervor, dass es zwar seit Gründung des NHS im Jahr 1978 Dispute zwischen Zentralstaat und Regionen über die finanzielle Verantwortlichkeit im Fall von Defiziten gegeben habe, aber erst im Zuge des WWU-Prozesses stabile Mechanismen für den Krisen- bzw. Konfliktfall eingeführt werden konnten: “Containment of health expenditure and reform of the pension system [were] seen as necessary conditions for Italy to be able to comply with the Stability and Growth Pact.“ (France/Taroni 2005: 170) Auch in den Folgejahren sieht Sacchi zwar die nationalen Ziele der Effektivität und Effizienz als primär maßgeblich bspw. für die organisatorischen Reformen; der SWP und das damit verbundene Ziel der Kosteneindämmung hätten aber implizit immer im Hintergrund gestanden (vgl. Sacchi 2007: 82). Ein Befragter sieht die 2007 eingeführten regionalen “austerity programmes” als einen ähnlichen Fall und verweist darauf, dass zehn Regionen sich seither permanent in diesem eigentlich auf drei Jahre begrenzten Verfahren befinden (Interview 104).

Für eine solche eher implizite Rolle spricht auch die Durchsicht der Dokumente aus dem italienischen Stabilitätsprogramm, in dem das Gesundheitssystem nicht direkt angesprochen wird, in der Aufforderung “control the evolution of age-related spending“ (Europäische Kommission 2004f) aber zumindest mitgedacht sein könnte. Mit Blick auf die Krisenjahre der jüngsten Vergangenheit ergibt sich der ambivalente Befund, dass zwar ein erheblicher Haushaltsdruck bestand, der auch zu etlichen Einschnitten führte, zugleich aber explizite europäische ‚Interventionen‘ nicht nachweisbar sind. So verweist etwa Schmucker (2013) darauf, dass Zuzahlungen erhöht bzw. neu eingeführt wurden, etwa eine Konsultationsgebühr, die bei jedem Arztbesuch fällig wird, aber bspw. keine Einschränkungen des Leistungskataloges, Gehaltskürzungen im Gesundheitswesen oder gar größere Änderungen der Versorgungsstruktur durchgeführt worden seien (vgl. ebd.: 9ff.). Dagegen argumentieren Jessoula/Pavolini:

“in the last years Italian public health care has been characterised so far, on one side, by no explicit and relevant reform, on the other, by severe financial cuts, which could jeopardize in the medium term the meaning of universalism. Most of these cuts are strongly related to tighter pressures from the EU institutions through instruments aimed at the sustainability of public finances.“ (Jessoula/Pavolini 2014: 24)

Da aber die strukturellen Anpassungsmaßnahmen wie etwa die verstärkte Aufsicht im Fall regionaler Budgetdefizite zum Teil bereits länger beschlossen oder zumindest in Planung gewesen seien, sieht Schmucker (2013: 10) keine eindeutige Krisen- und insbesondere EU-Induzierung, hält aber einen „Katalysatoreffekt“ (ebd.) für wahrscheinlich, während in den Mitgliedsstaaten, die Leistungen aus dem europäischen ‚Rettungsschirm‘ beziehen, unmittelbar die

von der Troika formulierten Konsolidierungsziele wirksam würden (Schmucker 2013: 8; vgl. auch Pavolini/Vicarelli 2013; Longo 2016). Dennoch werden Kürzungen des nationalen Gesundheitsbudgets (etwa in Höhe von 2,5 Mrd. € im Jahr 2013 und 5 Mrd. € im Jahr 2014, vgl. Hemerijck 2013: 354; auch Földes 2016: 299; Interview 87) mit einer Vernachlässigung originär gesundheitspolitischer Ziele wie universeller, hochwertiger Versorgung und dem Abbau sozial bedingter gesundheitlicher Ungleichheit, einem infolge der Krise steigenden Bedarf (etwa durch psychische Erkrankungen) bei sinkendem Angebot und geringerer Zufriedenheit in der Bevölkerungen in Verbindung gebracht (vgl. Schmucker 2013: 1ff.).

Diesen allgemeinen Krisenfolgen steht eine weitgehende Absenz des Themas Gesundheit in den Länderspezifischen Empfehlungen und auch den Nationalen Reformprogrammen gegenüber. In den ersten drei Jahren fehlt ein Verweis vollständig (vgl. Rat der EU 2011h, 2012c und 2013c), während die italienische Regierung (2012: 45) ihrerseits auf ein besseres Monitoring der Gesundheitsausgaben im interregionalen Vergleich und einen verlangsamten Anstieg derselben bzw. auf Maßnahmen zur Umstrukturierung und Effizienzsteigerung kommunaler Gesundheitsdienstleistungen (2013: 37) verweist.

Die Empfehlungen für die Folgejahre sprechen dieses Feld zumindest indirekt an, nämlich über die Aspekte Effizienz und Wettbewerb. So wird auf die negativen Folgen ineffizienter lokaler Dienste für die öffentlichen Finanzen hingewiesen: "Local public services, which show clear signs of inefficiency, remain sheltered from competition, and this has adverse effects on public finances as well" (Rat der EU 2015d: Punkt 20, ähnlich 2014d: Empfehlung 7) und gefordert: "take further action to increase competition in regulated professions, the transport, health and retail sectors and the system of concessions." (Rat der EU 2016a: Empfehlung 5) In den Nationalen Strategieberichten wird der Gesundheitsbereich jeweils recht kurz abgehandelt. Der Bericht 2014 verweist auf eine "daunting challenge: it must maintain current standards and performance while at the same time delivering savings to reduce government expenditure" (Italienische Regierung 2014: 39). Als Mittel der Wahl werden u. a. eine verbesserte Governance mit verstärktem Monitoring im Zusammenspiel mit den Regionen, eine Stärkung des Präventionsgedankens und die bessere Nutzung technischer Potentiale, etwa im Bereich E-health, angeführt (vgl. ebd.: 39f.). Der Gedanke einer erhöhten Verantwortlichkeit der Regionen wird auch im Bericht 2016 wieder aufgegriffen, der auf Sanktionen durch die nationale Regierung bei Nichteinhalten der Kosten- oder Qualitätsvorgaben seitens der Regionen verweist (Italienische Regierung 2016a: 35f.).

Insgesamt ergibt sich für die haushaltspolitischen Instrumente damit das etwas überraschende Bild, dass zwar die Mitgliedschaft in der WWU frühzeitig einen erkennbaren Einfluss auch auf das italienische Gesundheitssystem hatte und später die Krise eine Reihe von Restriktionen mit sich brachte bzw. dass die zentralen Reformen mit diesen beiden Entwicklungen zusammen-

fallen, von denen “all welfare sectors affected“ waren (Interview 104). Zugleich aber spielt die Gesundheitspolitik im formalen Prozess des Europäischen Semesters im italienischen Fall praktisch keine Rolle (ebd.). Zudem hat zwar eine Verstärkung bereits zuvor praktizierter cost-containment-Maßnahmen stattgefunden, aufgrund absehbarer regionaler Opposition gegenüber evtl. Strukturreformen stehen diese jedoch vorerst nicht auf der Agenda (vgl. Maino/Neri 2012: 130). Während dieser antizipierte Widerstand auf nationaler Ebene als (relative) Kontinuität begünstigender Faktor wirkt, sprechen die trotz erfolgten Anstiegs noch immer leicht unterdurchschnittlichen öffentlichen Gesundheitsausgaben und diesbezüglichen Projektionen (vgl. Europäische Kommission 2016e: 136) – trotz daraus resultierender Unterfinanzierung (Interview 104) – sowie die guten Werte für zumindest einen Teil[68] der zentralen Gesundheitsindikatoren, bspw. Lebenserwartung, vermeidbare Todesfälle, Krankenhausbetten (Interview 104) gegen einen verstärkten europäischen Druck im konkreten Sinne, also jenseits allgemeiner Ausgabenbegrenzung.

Interessant ist schließlich noch der Fall der Arbeitzeitrichtlinie im Gesundheitsbereich. Diese sei verspätet umgesetzt und aufgrund des erheblichen Effekts für die interne Organisation in Krankenhäusern intensiv öffentlich-medial diskutiert worden (Interview 104). Im Jahr 2008 seien dann in der beginnenden Krise, die auch das Gesundheitssystem erfasste, Ausnahmen zugelassen und letztlich die Schutzregelungen ausgehebelt worden: “the Italian legislature has delegated to collective bargaining the protection of a right that is guaranteed by the European legislation.“ (Interview 87). Ärzteorganisationen hätten dann die Europäische Union aufgefordert, Druck auf die italienische Regierung auszuüben, was 2014 in ein Vertragsverletzungsverfahren mündete, wobei die italienische Regierung dem Urteil mit einer Rücknahme der Ausnahmeregelungen zuvorkam (Interview 87).

Das Themenfeld Patientenmobilität hat mit Blick auf Italien weder in der Literatur noch für die Gesprächspartner hohe Priorität. Ein Befragter merkte lediglich an, dass die Urteile und die nachfolgende Richtlinie außer der verpflichtenden Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle de facto aufgrund ihrer geringen Bekanntheit und Nutzung, „wenig Einfluss gehabt hätten und “much ado about nothing“ stattgefunden habe (Interview 104). Lange Wartelisten würden in Italien eher durch private Lösungen als durch Behandlungen im Ausland umgangen (Interview 104).

68 Schlecht schneide Italien dagegen regelmäßig beim Kriterium der Patientenzufriedenheit ab (Interview 104).

5.6.2 Upload

Mögliche Upload-Ambitionen Italiens in der Gesundheitupolitik werden weder von wissenschaftlicher Seite noch von den befragten ‚Praktikern' identifiziert. So halten Greer/Massard da Fonseca/Adolph (2008: 405 und 419) lediglich als allgemeinen Befund fest, "[that i]nterest groups in Mediterranean and post-communist accession countries are less likely to lobby at the EU level", und die Befragten geben zu Protokoll, sie seien "not aware of any uploading and respective coalitions" (Interview 87) bzw. könnten keine ihnen bekannten Fälle aktiven Uploadings benennen (Interview 104). Eine Nachfrage bzgl. der italienischen Position zur Patientenmobilität – dem wohl kontroversesten Thema der europäischen Gesundheitspolitik – bei einer ausgewiesenen Expertin für diesen Prozess ergab ein ähnliches Ergebnis: "I guess Italy did not have clear-cut positions at that time, also because their health system is partially devolved. I don't think they had a strong profile." (Interview 74)

5.6.3 Interload

Aufgrund der systemischen Ähnlichkeit wenig überraschend findet sich in der Literatur wiederholt der Hinweis auf einen Vorbildcharakter des britischen NHS (vgl. Freeman/Moran 2000: 43). Dies betrifft insbesondere die Neuregelung der Beziehungen zwischen Staat und Anbietern in den frühen 1990er Jahren, wobei gemäß den Erwartungen der policy-learning-Forschung systemisch bedingte Rahmenbedingungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führten:

> "Italian regulatory developments mimicked those seen in England just two years earlier, however, unlike in England where the internal market had been uniformly introduced, in Italy the regions were given the liberty of deciding how and in what manner they would adopt this new form of regulation" (Doetter/Götze 2012: 170; vgl. dies. 2011: 3f.).

Ferré et al. (2014: 122) sehen bzgl. der Einführung eines Einstufungssystems, nach dem sich die Mittelausstattung für Krankenhäuser nach der dortigen Behandlung spezifischer Gruppen von Patienten richtet, eine maßgebliche Vorbildfunktion des US Medicare DRG-Systems (diagnosis-related groups) und damit einen weiteren Fall der Orientierung an einem marktorientierten, wenn auch in diesem Fall außereuropäischen Gesundheitssystem. Eine befragte Expertin betont dagegen, ein gesundheitspolitischer Austausch mit anderen Mitglieds- oder Nichtmitgliedsstaaten finde faktisch nicht statt (Interview 87). Auch ein weiterer Gesprächspartner hat den Eindruck, "[that] policy-makers are not very aware" (Interview 104). Interload-Konstellationen mit anderen NHS-Systemen wären aus seiner Sicht zwar logisch, ob das tatsächlich passiere, sei aber zweifelhaft, möglicherweise aufgrund des dezentralen italienischen Systems (ebd.). In einem aktuellen – allerdings auch nicht systemabhängigen – Einzelfall jedenfalls passe dieses Schema nicht, da sich mit Frankreich

und Deutschland zwei Versicherungssysteme für die von Italien eingeführte Impfpflicht für einige Krankheiten interessierten (Interview 104).

5.7 Bilanz

Im Jahr 2000 bemerkten Freeman/Moran (2000: 51):

> ”Though the reform of health care in Europe has been paralleled by a process of international integration, institutionalised in the widening and deepening of the European Union, it is remarkable how little one has had to do with the other.“[69]

Die vorangegangenen Fallstudien relativieren diesen Befund für die Folgezeit, ohne ihn grundsätzlich zu widerlegen. Noch immer gibt es “little sign of convergence“ (Stamati/Baeten 2015: 191) unter den heterogenen Gesundheitssystemen der Mitgliedsstaaten, wohl aber einen “incremental and irresistible process of harmonization and Europeanization“ (Lamping 2005: 18) trotz der grundsätzlich unstrittigen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten nach Art. 168 AEUV.

Für die betrachteten Mitgliedsstaaten wurde eine insgesamt schwache Wirkung der OMK/G festgestellt. Diese diente maximal partiell als Inspiration und Argumentationshilfe für nationale Reformen (Polen, evtl. Italien) bzw. unterstützte bereits auf nationaler Ebene definierte Ziele (bspw. die Reduzierung des Langzeitkrankenstandes in Schweden), ohne jedoch Reformen, die andernfalls nicht stattgefunden hätten, anzustoßen (alle Fallstudien). Marmor/Freeman/Okma (2005: o. S.) meinen gar, wenn Einflüsse aus anderen Staaten oder von internationalen Organisationen – hier: der EU – eine Rolle in nationalen Reformprozessen spielten, sei ihre Verwendungsweise “typically that of policy warfare, not policy understanding and careful lesson-drawing”.

Die offensichtlich äußerst geringe Wirksamkeit der OMK/G begründet sich zum einen durch den schleppenden Prozess ihrer Institutionalisierung: “[the OMC] never really took shape in health, then came the Semester”, von der OMK sei nur das “old-fashioned label“ geblieben (beide: Interview 57), zum anderen dadurch, dass gesundheitspolitische Akteure die OMK nie wirklich ernstgenommen hätten (bspw. Interview 74). Auch die erhebliche Komplexität der Gesundheitssysteme aufgrund des hohen Anteils persönlicher Dienstleistungen und der „massiven Akteursinteressen“ machten die OMK „methodisch fast unmöglich“ (Interview 95). Bei „ähnlichen Probleme, aber ganz unterschiedlichen Strukturen“ bestehe eine insgesamt „geringe Bereitschaft, sich

69 Zugleich verweisen die Autoren auf eine seit den 1980er Jahren wirksame “general, international currency of reform ideas”, etwa von der European Healthcare Management Association (EHMA) oder der OECD (Freeman/Moran 2000: 43).

hineinregieren zu lassen“, dementsprechend kaum Zugriffswirkung der OMK und folglich keine EU-getriebene Harmonisierung. Eine gewisse Tendenz zur „Hybridisierung“ der Systeme sei zwar feststellbar, aber auch diese primär national katalysiert (Interview 95).

Etwas anders fällt der Befund für haushaltspolitische Instrumente aus. Generell gilt: “health care has been deeply implicated in the fiscal pressures on modern welfare states” (Freeman/Moran 2000: 35), und schon die Reformen der 1980er in zahlreichen europäischen Staaten wiesen einen “fiscal imperative” (insbesondere in Richtung von Ausgabenkontrolle, verbindlicheren Standards und mehr Wettbewerb insbesondere in NHS-Systemen) auf, der in den 1990er Jahren durch Rezession und Maastricht-Kriterien noch einmal verschärft wurde (vgl. ebd.: 37ff.). Das Ausmaß dieses Einflusses im Verhältnis zu nationalen Faktoren ist allerdings nicht unumstritten: “Probably, cost containment has been or will become more intensive in healthcare reforms than would have been the case in the absence of EMU constraints. However, it is conceivable that most of the health policy reforms would have emerged anyway” (Lamping 2005: 26). Unter den betrachteten Mitgliedsstaaten lässt sich dennoch insbesondere für Italien ein früher ‚Maastricht-Druck‘ und für Schweden ein allgemeiner Krisendruck zu Beginn der 1990er Jahre feststellen, während die polnischen Gesundheitsreformen dieser Vor-Beitrittszeit maßgeblich unter dem Einfluss der Weltbank standen.

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und später des Europäischen Semesters “[that] “hijacked the OMC” (Interview 57) treten unter den betrachteten Ländern erhebliche Unterschiede auf. Zwar steht das Thema Nachhaltigkeit der Finanzierung insgesamt prominenter auf der Agenda, und diese Prioritätensetzung wird auch durchaus als Problem betrachtet: “Although social and health policy priorities such as improving access to and quality of care have recently been added to the recommendations […], financial sustainability and cost-effectiveness issues have been dominant.” (Földes 2016: 304). Dennoch konnten Mitgliedsstaaten in guter Haushaltslage und mit nicht mehr als durchschnittlichen Ausgaben bzw. -projektionen Empfehlungen durchaus ignorieren (etwa Deutschland bzgl. der Mitversicherung von Familienmitgliedern), andere erhielten überhaupt keine Empfehlungen mit gesundheitspolitischem Bezug (Schweden, Großbritannien).[70] Im polnischen Fall wurden die in den CSR enthaltenen Punkte zwar durchgehend aufgegriffen und entsprechende Maßnahmen erläutert, die Wiederholung in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren offenbart aber eine offenbar unzureichende Umsetzung. Interessant schließlich ist auch der Fall Italiens, wo ein hoher impliziter

70 Clauwaert (2013a: 7) verweist allerdings darauf, dass in der Anfangsphase des Europäischen Semesters von 2011-13 keine der fast 400 CSRs sich explizit auf den Gesundheitsbereich bezogen habe, wohl aber in Form von “hidden CSRs” angrenzende Themen angesprochen worden seien (Clauwaert 2013a: 7). Für die hier durchgeführten Fallstudien wurden auch die den eigentlichen Empfehlungen vorangestellten Kurzanalysen berücksichtigt.

Kostendruck einerseits durchaus zu Kürzungen im Gesundheitswesen geführt hat, andererseits das Thema Gesundheit in den CSR und auch den nationalen Strategieberichten fast vollständig absent ist. Dies verweist auf die Problematik, dass trotz offenkundiger Kriseneffekte in einer Reihe von Mitgliedsstaaten (vgl. auch Mladovsky et al. 2012) kaum präzise ermittelt werden kann, ob eine Maßnahme durch allgemeinen und in der Krise verstärkten Kostendruck und/oder – und ggf. in welchem Verhältnis – feldspezifische europäische Empfehlungen bedingt ist. Dennoch sind parallel zum Fall der Rentenpolitik (Kap. 6) die ‚Spielregeln' der Gesundheitspolitik im europäischen Mehrebenensystem offenkundig in Bewegung:

> "Formally, they are 'recommendations', and some countries tend to ignore them […] What is nevertheless clear is that the strengthened EU mechanism for fiscal surveillance has the potential to affect health systems at the core: budgets, organization and entitlements" (Földes 2016: 306 unter Verweis auf Greer et al. 2014: 109).

Zumindest das Potential für eine ‚intrusivere' (Interview 57, ähnlich Interview 76) europäische Gesundheitspolitik ist geschaffen worden, da die EU-Institutionen im Rahmen des reformierten SWP über "unprecedented powers to supervise national healthcare policies" (Stamati/Baeten 2015: 184) verfügen, wenngleich bisher der faktische Einfluss auf die Mitgliedsstaaten überschaubar bleibt. Stamati/Baeten (ebd.: 209) etwa bewerten in ihrer Studie europäische Einflüsse in den "MoU countries" Griechenland[71] und Irland sowie in Rumänien als stark, in Frankreich, Deutschland, Italien und den Niederlanden als mittel und in Litauen, Schweden und Großbritannien als schwach. Parallel dazu und im Einklang mit den Ergebnissen der vorliegenden Studie kommen Azzopardi-Muscat et al. (2015) zu dem Schluss: "The likelihood of obtaining a health CSR is associated with the level of general government debt." Das bedeutet zugleich, dass sich der Druck eher nach wirtschaftlichen als nach sozialen Indikatoren richtet. "This trend introduces a major bias in policymaking, which does not serve the public health ambitions of the European Social Model well." (Stamati/Baeten 2015: 212; weiterführend in Kap. 8.4). In dieselbe Richtung weisen die weitreichende Absenz der nationalen Gesundheitsminister von den Debatten im Rahmen des Europäischen Semesters (vgl. ebd.: 189f.; McKee et al. 2012: 349) und die Forderung nach einer Evaluation der Folgen der Länderspezifischen Empfehlungen für Zugangs- und Qualitätskriterien seitens der Gesundheitsminister und des Europäischen Parlaments (European Parliament Committee on Employment and Social Affairs 2013; vgl. Földes 2016: 305). Andererseits wäre auch die Exklusion von Gesundheit aus dem Semester problematisch gewesen, denn "We [health actors] could have decided not to be at the table, but we were on the menue anyway" (wegen des hohen Ausgabenanteils). Bei einer Nichtbeteiligung wäre das Risiko noch größer gewesen,

71 Eine Gesprächspartnerin gebrauchte mit Blick auf Griechenland die Formulierung, in dessen Gesundheitspolitik habe „die EU am Steuer gesessen" (Interview 103).

Ziele wie den Zugang zu Gesundheitsleistungen oder auch Ergebnisse (“health outcomes“) aus den Augen zu verlieren (Interview 57).

Die Frage, inwiefern die Krise als game-changer fungiert, lässt sich folglich für die Gesundheitspolitik vorläufig wie folgt beantworten: Ein Fokus auf Kosteneffizienz bestand in praktisch allen Mitgliedsstaaten schon seit Längerem, zum einen begründet durch nationale Ziele, Debatten und Kommissionen, zum anderen auch unterstützt durch europäische Entwicklungen (bspw. die Konvergenzkriterien). In den Jahren ab 2011 rücken diejenigen Mitgliedsstaaten in den Fokus, die keine oder keine im Ergebnis zufriedenstellenden Reformen mit Blick auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme (insbesondere angesichts des demographischen Wandels) durchgeführt haben. Demgegenüber ist für die meisten Mitgliedsstaaten (bisher) keine grundsätzlich neue Qualität europäischer Einflüsse zu beobachten, vielmehr hängt diese von der Gesamt-Haushaltslage und “well-prepared healthcare systems“ (Interview 74) ab. Dennoch hat sich das Potential für europäischen Druck in der Gesundheitspolitik mit dem “‘competence grab’” (Vollaard/van de Bovenkamp/Martinsen 2016: 170 unter Verweis auf Keating 2013) im Rahmen des Europäischen Semesters erkennbar erhöht.

Ganz eindeutig ist ein bereits manifester europäischer Einfluss auf dem rechtlichen Weg festzuhalten. Mit der Summe der oben diskutierten EuGH-Urteile, so Anderson (2015: 181), “the member states have lost control over core aspects of their health policies.” Diese “interventions“ (Paton et al. 2002: 2) hätten das Umfeld, in dem sich die nationalen Gesundheitsakteure bewegen, erheblich verändert (vgl. Greer 2006: 140) – per Rückgriff auf eine „Binnenmarktisierung“[72] der Gesundheitspolitik (Verspohl 2011: 4) und durch eine „klare Integrationsbrille“ (Interview 59) des EuGH. Die Mitgliedsstaaten verhielten sich zunächst abwartend und setzten die europäischen Regelungen erst um, als alle Zweifel bzgl. ihres Anwendungsgebiets durch die aufeinander folgenden Urteile und schließlich die Patientenmobilitätsrichtlinie 2011 beseitigt waren (vgl. Baeten/Vanhercke/Coucheir 2010: 4). Die letztgenannte Richtlinie hat dann ein „weites Spektrum denkbarer Probleme abgedeckt“, letztlich mittels eines „geschickte[n] Ausweichmanöver[s] der Kommission, indem diese von der Anbieter- [Dienstleistungsfreiheit] auf die Nachfrage-Perspektive [Patientenmobilität] wechselte.“ (Interview 95) Die größten Vorbehalte und restriktivsten Regelungen weisen dabei Mitgliedsstaaten mit langen Wartelisten, einem unvollständigen Behandlungsspektrum oder Defiziten in der Qualität der Behandlungen auf, die fürchten mussten, dass zahlreiche Patienten die neuen Möglichkeiten nutzen würden (bspw. Interview 95). Zugleich sind in

72 Diese partielle Verschiebung in angrenzende Politikfelder spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Generaldirektionen mit Einfluss auf die Gesundheitspolitik: “DG Sanco [heute SANTE] has a name and a responsibility but no legislative or other tools save (limited) spending“ (Greer 2006: 146), vielmehr sind auch die für den Binnenmarkt und Employment/Social Affairs zuständigen DGs zentrale Akteure (vgl. ebd.: 146f.).

diesen Mitgliedsstaaten Bemühungen zur Ursachenbekämpfung erkennbar: "to address factors underlying the demand for exit, in particular waiting lists" (Baeten/Vanhercke/Coucheir 2010: 5), bspw. im Fall Großbritannien.

Auch jenseits der Patientenmobilität mussten die Mitgliedsstaaten Anpassungen durchführen bzw. müssen zumindest ihren regulativen Rahmen immer wieder rechtfertigen, etwa bzgl. der Proportionalität der Regulierung von Gesundheitsberufen (Interview 74). Der Aktivismus des EuGH hat allerdings nach mehrheitlicher Einschätzung nach dem „Riesenhype" (Interview 103; ähnlich Interview 104) der frühen 2000er im zeitlichen Verlauf nachgelassen (bspw. Interview 95), insbesondere nachdem mit der 2011er-Richtlinie die Frage(n) der Patientenmobilität weitgehend geklärt war(en). Insgesamt habe die Gesundheitspolitik für die Juncker-Kommission eine eher niedrige Priorität (Interview 76) bzw. die legislative Aktivität merklich nachgelassen (Interview 88).[73]

Insgesamt ergibt sich eine gewisse Konvergenz in Teilbereichen, während die unterschiedlichen institutionellen Grundordnungen bestehen bleiben. Gemeinsame Trends betreffen – in unterschiedlichem Ausmaß – etwa eine anteilige Privatisierung von Kosten (etwa durch Leistungsexklusion, die Ausweitung von Zuzahlungen und Bedeutungszunahme privater Versicherungen), den Versuch einer Rationalisierung der Versorgungsstrukturen (etwa durch integrierte Behandlungsverläufe oder die Aufwertung des Hausarztes) und einen verstärkten Wettbewerb zwischen Finanzierungsträgern und Leistungserbringern, begünstigt durch gemeinsame oder zumindest vergleichbare Problemlagen wie Alterung, zunehmende chronische Krankungen und Defizite bei Qualität und Effizienz (vgl. Gerlinger 2010: 153). Während die formale Kompetenzverteilung unverändert bleibt, ist eine europäische Dimension – primär rechtlicher Natur, partiell auch katalysiert durch haushaltspolitischen Druck – hinzugetreten (vgl. Földes 2016: 303f.): "combine[d] self-rule […] and shared rule (mainly concerning the collective co-ordination of cross-border healthcare and the market of health goods, services, persons and capital)" (Vollaard/van de Bovenkamp/Martinsen 2016: 171).

Die Zukunftsperspektiven europäischer Gesundheitspolitik werden unterschiedlich bewertet. Vollaard/van de Bovenkamp/Martinsen (ebd.: 172) halten zwar eine substanziellere gemeinsame Gesundheitspolitik angesichts des geringen Budgets und der fraglichen politischen und öffentlichen Unterstützung für schwierig, sehen aber die Einführung einer europäischen Versichertenkarte als symbolischen Akt und diskutieren gar deren potentiell identitätsstiftende Wirkung. Die Befragten sehen einerseits eher ein Erlahmen von Kommissionsinitiativen in diesem Bereich (Interviews 59, 76, 74, 56), andererseits teilweise durchaus eine generell wachsende Bereitschaft der Mitgliedsstaaten zur

73 Eine Expertin verwies vor diesem Hintergrund auf eine Petition "EU – do more for health" (Interview 76), eine andere auf eine geringere finanzielle Ausstattung der DG SANTE und zeitweilige Diskussionen, diese ganz abzuschaffen (Interview 103).

Kooperation: “there is less blockage today“ (Interview 74, anders Interview 103). Wenngleich zunehmend deutlich werde, “that the national level is not appropriate (alone)”, gebe es aber viele Widerstände, auch weil Gesundheitspolitik auf nationaler Ebene “more visible on the agenda and more important for elections” geworden sei (beide: Interview 57).

In absehbarer Zukunft wird zum einen eine neue Balance der europäischen Ziele für Gesundheitssysteme gefordert: “There is a need to rebalance the discourse at European level so as to duly recognise that health systems are not merely a burden on public finances for Europe” (Azzopardi-Muscat et al. 2015: 381). Zum anderen werden eher indirekte Einflüsse über angrenzende Bereiche erwartet, etwa Regulierungen im Bereich Arzneimittel und Medizinprodukte, Niederlassungsfreiheit oder Digitalisierung (Interviews 59, 74, 103). Insbesondere Telematik und E-health könnten für „neuen drive“ an der Schnittstelle von Binnenmarkt und Gesundheit sorgen (Interview 56). Vereinzelt wurde ein energischerer Einsatz für ein hohes Gesundheitsniveau in ganz Europa, insbesondere auch den ‚Krisenstaaten‘ gefordert, da andernfalls bspw. die Ausbreitung von Krankheiten wie Tuberkulose drohe (Interview 59).

Upload-Prozesse lassen sich in allgemeine Abwehrversuche einer stärkeren europäischen ‚Einmischung‘ in einen als nationale Angelegenheit wahrgenommenen Bereich (alle) einerseits und konkrete inhaltliche Gestaltungsambitionen andererseits unterscheiden. Allerdings, so geben Greer/Massard da Fonseca/Adolph (2008: 406) zu bedenken, ist aus der Entstehungsgeschichte europäischer Gesundheitspolitik heraus prinzipiell kein primärer Gestaltungswille der Mitgliedsstaaten zu erwarten: “EU institutions and not domestic lobbies have been the main protagonists in the development of an EU health policy, and we should therefore safely expect health lobbying to be a reaction”. Eine Angleichung der Gesundheitssysteme lehnen die Mitgliedsstaaten ohnehin einheitlich ab (vgl. Kotzian 2008: 237), aber auch kleinere Schritte werden mehrheitlich abgelehnt und vielfach als Untergraben nationaler Kompetenzen betrachtet. Insgesamt dominiert deutlich eine abwehr- bzw. blockadeorientierte Haltung, bspw. gegenüber verbindlicheren Empfehlungen oder quantitativen Indikatoren (Deutschland, Großbritannien). Deutlich ablesen ließ sich dies etwa an den Versuchen zahlreicher Mitgliedsstaaten, die Patientenmobilitätsrichtlinie möglichst restriktiv zu gestalten (Deutschland, partiell Großbritannien, Polen):

> “Nearly all Member States initially took a very reserved attitude, arguing that their system was ‘different’ from the specific system under scrutiny by the Court. Member States thus exploited as much as possible their powers to interpret the scope of application of the Court rulings in a minimalist way. ” (Baeten/Vanhercke/Coucheir 2010: 4)

Dagegen komme von den Mitgliedsstaaten kein substanzieller “push“ für die zukünftige Gestaltung der europäischen Gesundheitspolitik: “we are waiting for that” (Interview 57). Ein interessanter Einzelfall, der das “downloading of member states on themselves“ (Interview 57) dokumentiert, ist die von einem

Gesprächspartner ansprochene deutsche Bitte um eine Länderspezifische Empfehlung, die andernfalls wohl nicht ausgestellt worden wäre. Ein ansonsten aktiv von den Mitgliedsstaaten gefördertes Einzelthema ist E-health (Deutschland, Schweden, Großbritannien), daneben wurden bspw. die Bekämpfung konkreter einzelner Krankheiten von deutscher und die Thematisierung der Risiken von Alkohol von schwedischer Seite benannt. Gewisse Zustimmung bestehe außerdem tendenziell zu europäischen Kompetenzen im Präventionsbereich und bei konkreten Infektionskrankheiten wie etwa der auch in Europa vereinzelt wieder aufgetretenen Tuberkulose (Interview 95).

Die genutzten Mittel ähneln sich unter allen betrachteten Mitgliedsstaaten: Lobbying bei der Kommission, Gremiensitzungen, Konferenzen und Netzwerke. Allianzen unter den Mitgliedsstaaten folgen teilweise dem Kriterium der Systemähnlichkeit (Versicherungs- vs. NHS-Systeme), teilweise aber auch der generellen Orientierung an Subsidiaritätspräferenzen (bspw. Deutschland mit Schweden und Polen), dazu treten fallweise weitere an Einzelthemen orientierte Gruppierungen.

Für Interloadprozesse ergibt sich ein ähnliches Bild, zum Teil in Sinne einer Vorbildfunktion einzelner Mitgliedsstaaten: “changes have been influenced by the experience of other countries“ (Baggott 2015: 261). Zum Teil finden diese Orientierungen und auch praktische Zusammenarbeiten entlang der Linien ähnlicher Systeme statt (bspw. Orientierung Italiens an Großbritannien und Polens an Deutschland, Kooperation zwischen Deutschland, den Niederlanden und Österreich oder der nordischen Staaten untereinander), folgen zum Teil aber auch nicht themenspezifischen Mustern (Visegrád-Gruppe) oder einzelfallbezogenen Kriterien. Für Großbritannien wurde eine häufige Kooperation mit und ein Bezug auf außereuropäische(n) Partner(n) festgestellt, für die neben der Systemähnlichkeit auch der gemeinsame Sprachraum als Motivator infrage kommt. Insgesamt spielt aber policy learning aufgrund von Übertragbarkeitsproblemen keine große Rolle, schon gar nicht unter stark unterschiedlichen Gesundheitssystemen, da das Drehen an einzelnen Stellschrauben kaum absehbare Konsequenzen nach sich ziehen kann. Das „setzt enge Grenzen für die EU, selbst wenn sie die nötigen Kompetenzen [zur Harmonisierung] hätte.“ (Interview 95)

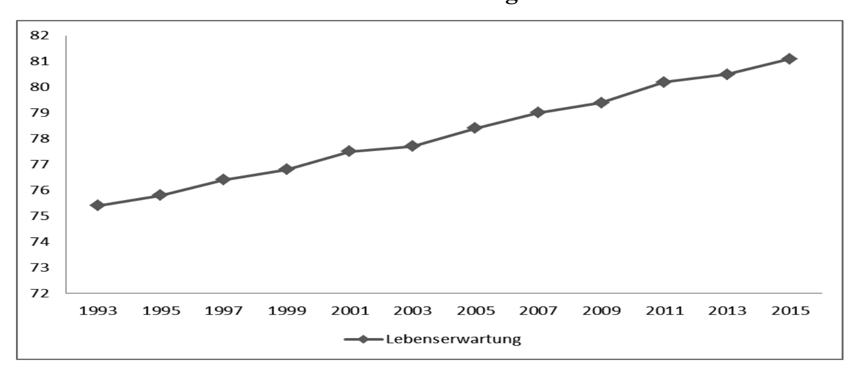
Mittel der Wahl sind neben direkter ad-hoc-Kontaktaufnahme vor allem Expertennetzwerke und Konferenzen. Zwei Sonderfälle müssen an dieser Stelle angesprochen werden: Zum einen agieren u. a. Belgien, die Niederlande, Luxemburg und Österreich im Bereich des Einkaufs von (insbesondere hochpreisigen) Medikamenten als ‚Allianz der Kleineren‘. Während die größeren Mitgliedsstaaten die bisherige Praxis der – oft intransparenten – Verhandlungen mit Pharmaunternehmen beibehalten wollten, setzten sich diese kleineren Mitgliedsstaaten für eine gemeinsame Beschaffung auf Basis eines freiwilligen Abkommens ein, während die Kommission sich zurückhalte (Interviews 57, 74). Zum anderen findet in Grenzgebieten wie bspw. zwischen Deutschland

und Dänemark vielfach eine Art ‘grass-roots-cooperation‘ statt, die häufig ohne Beteiligung nationaler Behörden eingeleitet wird und von der Kommission bspw. über Interreg-Mittel unterstützt wird (vgl. Interview 74, s. ausführlich Hedde 2008). Allerdings verweist eine Gesprächspartnerin auch diesbezüglich auf eine eher nachlassende Dynamik und erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten in mehreren konkreten Grenzregionen, bspw. bei der Notfallrettung im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet oder insgesamt – mit partieller Ausnahme der Geburtshilfe – an der deutsch-polnischen Grenze (Interview 103).

6 Rentenpolitik

Die Alterssicherungspolitik rückt trotz weiterhin bestehender erheblicher Vorbehalte der Mitgliedsstaaten zunehmend, wenn auch in der Vergangenheit eher zögerlich, in den Fokus europäischer Aufmerksamkeit. Dafür lassen sich im Wesentlichen zwei Gründe ausmachen: Erstens sehen sich die Mitgliedsstaaten mit einer Reihe gemeinsamer – wenngleich nicht identisch in Erscheinung tretender – Probleme konfrontiert: steigender Lebenserwartung (vgl. Abb. 2) und sinkenden Geburtenraten (vgl. Abb. 3 in Kap. 7), daraus resultierenden Finanzierungsschwierigkeiten vor allem bei Umlagesystemen, einer fraglichen Anlagesicherheit bei kapitalgedeckten Systemen.

Abb. 2: Durchschnittliche Lebenserwartung in der EU 1993-2015



Quelle: eigene Darstellung nach Daten der Weltbank (2017b)

Zweitens bringt die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung in Binnenmarkt und WWU Konsequenzen für den Rentenbereich mit sich, der einen erheblichen Anteil der öffentlichen Ausgaben bindet und dementsprechend auch im Zuge der Haushaltskonsolidierung in den Blickpunkt rückt. Folgerichtig ist in den letzten Jahren eine umfassende Reformaktivität mit etlichen Gemeinsamkeiten zu beobachten – etwa in Richtung eines höheren und zum Teil flexiblen Renteneintrittsalters, einer längeren Lebensarbeitszeit und in erster Linie der Etablierung von Mehrsäulenmodellen (vgl. Hicks 2001: 14f.; Schmähl 2005: 9ff.). Einige Daten zu den Ausgangsbedingungen untermauern diese Befunde:

- 2015 lag der Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im EU-28-Durchschnitt bei 18,9% und wird Projektionen zufolge bis 2030 auf ca. 24% und bis 2050 auf ca. 28% steigen (vgl. Eurostat 2016a).
- Die durchschnittliche Lebenserwartung stieg allein in den Jahren 2004 bis 2014 – in denen erstmals Daten für alle heutigen Mitgliedsstaaten vorliegen

– in der EU-28 von 78,4 auf 80,9 Jahre insgesamt bzw. 83,6 Jahre für Frauen und 78,1 Jahre für Männer (vgl. Eurostat 2016b).

- Die öffentlichen Rentenausgaben betrugen im Jahr 2014 in der EU-28 durchschnittlich 9,8% des BIP, wobei die höchsten Werte Griechenland (13,3%), Italien (11,7%) und Frankreich (12,3%) aufweisen (Eurostat 2017b). Insofern und aufgrund der langfristigen Ansprüche der Beitragszahler sind die Rentensysteme mit einigem Recht als „Supertanker des Sozialstaats“ (Dallinger 2016: 101) bezeichnet worden.
- Die durchschnittliche Ersatzrate (nur öffentliche Renten) betrug im Jahr 2013 in der EU-28 42,5%, erwartet wird ein Absinken auf 35,9% im Jahr 2060, wenngleich mit erheblichen Unterschieden unter den Mitgliedsstaaten (vgl. Europäische Kommission 2016g).
- Im Jahr 2015 waren 17,4% der Über-65-Jährigen in der EU-28 von Altersarmut betroffen oder bedroht (vgl. Eurostat 2017a).

Die durch diese Entwicklungen bedingte zunehmend relevante europäische Dimension der Alterssicherung wird bisher in der Forschung nur im Ansatz reflektiert. So liegen zwar zu den einzelnen Rentensystemen der europäischen Staaten und ihren Reformbemühungen unzählige, zum Teil auch vergleichende Studien vor, bspw. Bonoli/Shinkawa 2005, Hülsmann/Schmid/Schöll 2001, Stuchlik 2010, Immergut/Anderson/Schulze 2009, Natali 2011; für Deutschland exemplarisch Hacker 2010; Hinrichs 1998 und 2008, Ebbinghaus/Gronwald/Wiß 2011, Eichenhofer/Rische/Schmähl 2012; für Polen Armeanu 2010, Chlon/Góra/Rutkowski 1999; für Schweden Anderson/Backhans 2013, Kangas/Lundberg/Ploug 2006, Palme 2003; für Italien Ferrera/Jessoula 2005 und 2009, Jessoula/Pavolini 2013, De la Porte/Natali 2014; für Großbritannien Ginn/Fachinger/Schmähl 2007, Seeleib-Kaiser 2013 und Ruser 2011. Allerdings werden die nationalen Systeme neben einer Beschreibung und Analyse ihrer Genese, Funktionslogik und Spezifika zumeist unter den Perspektiven ökonomischer Sparzwänge und der Demographie betrachtet, wohingegen die Rolle der EU wenig reflektiert wird. Einige Ausnahmen von diesem Befund seien kurz erwähnt: Fuchs (2009) untersucht in ihrer Studie Integrationshemmnisse aufgrund der bestehenden Vielfalt der Alterssicherungssysteme, deren Funktionsfähigkeit unter den Bedingungen des Gemeinsamen Marktes sowie den bisherigen rentenpolitisch relevanten acquis auf europäischer Ebene. Auf dieser Grundlage werden u. a. die Etablierung eines zusätzlichen Rentensystems für grenzüberschreitend mobile Arbeitnehmer, eine stärkere Koordination auch im Bereich der zweiten Säule und eine Strukturangleichung über alle Säulen als zukünftige Optionen diskutiert. Hinrichs/Brosig (2013) untersuchen anhand ausgewählter Mitgliedsstaaten – Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn – Rentenreformen unter dem Einfluss der Krise. Ihr zentraler Befund ist, dass in allen Fällen rapide und radikale Politikwechsel stattgefunden haben, die mit Ausnahme des britischen Falls den Regierungen von außen aufgenötigt oder zumindest extern

katalysiert wurden und ohne den Einfluss vor allem europäischer Institutionen nicht in vergleichbarer Intensität vollzogen worden wären. Anderson/Kaeding (2015) fragen anhand ihrer Fallbeispiele Italien, Niederlande und Belgien nach Bestimmungsfaktoren für die Durchschlagskraft der europäischen Dimension der Alterssicherungspolitik. Als Einflusskanäle betrachten sie zum einen den Gleichberechtigungs-Rechtsbestand der EU, zum anderen die WWU-Kriterien, als zentrale Einflussfaktoren werden die Struktur nationaler Sozialpolitik und die Anzahl und Konstellation von ‘veto points‘ identifiziert. Sommer (2007) rekonstruiert die für die Alterssicherung relevanten Aktivitäten der Europäischen Kommission seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Dabei differenziert er in Rechtsnormen wie die Gleichbehandlung der Geschlechter oder die Personenfreizügigkeit einerseits und Koordinierung ohne rechtsverbindlichen Charakter andererseits. Im Ergebnis konstatiert Sommer (ebd.: 26) einen sich „immer rasanter vollziehenden Europäisierungsprozess“ im Bereich der Sozial- und Alterssicherungspolitik. Wiß (2008) analysiert mögliche Einflussfaktoren der EU unter besonderer Berücksichtigung der OMK und anschließend deren Wirkung auf Rentenreformen in Deutschland. Unter Berücksichtigung intervenierender Faktoren wird dabei aus institutionalistischer Perspektive sowohl ein verbindlicher als auch ein weicher Einfluss konstatiert.

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht gleichwohl weitgehender Konsens, dass die primären Träger der Alterssicherungspolitik heute und auf absehbare Zeit die Mitgliedsstaaten bleiben, aber gleichzeitig zahlreiche Berührungspunkte mit dem nationalen Sozialrecht bzw. den nationalen Systemen bestehen. Die kurze Studie von Varwick (2014) und vor allem die ausführliche Analyse von Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle (2016), entstanden von 2014-2016 im Rahmen des durch das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund geförderten Projekts „Europäisierung der Alterssicherungspolitik“ unter Mitwirkung der Verfasserin, knüpfen an diese Forschungslücken bzgl. des faktischen Einflusses der EU auf die mitgliedsstaatlichen Rentensysteme und des Einflusses der Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene an und diskutieren die OMK/R sowie haushaltspolitische Instrumente – und vereinzelt rechtliche Interventionen – als zentrale Einflusskanäle einer zunehmenden Europäisierung der Alterssicherung. Die folgenden Ausführungen zur Alterssicherungspolitik sind im Wesentlichen eine stark geraffte Zusammenfassung der Ergebnisse dieses Projekts.

6.1 Entwicklung und Fokus europäischer Rentenpolitik

Auch in Abwesenheit einer originären Zuständigkeit ist das Thema Alterssicherung Anfang der 2000er Jahre vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung, durch die die Europäische Kommission (2000: 2) eine

„Aushöhlung des europäischen Sozialmodells wie auch von Wirtschaftswachstum und Stabilität" befürchtete, verstärkt in den europäischen Fokus gerückt. Damit wurde die EU deutlich später als bspw. die Weltbank oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) als "the two major institutions dealing with pension policy on an international level" (Maier-Rigaud 2009: 256) in diesem Feld aktiv. So hatte die Weltbank-Studie 'Averting the Old Age Crisis' (Weltbank 1994) mit dem dort propagierten Dreisäulenmodell erheblichen Einfluss auf die Rentenreformen in einer Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten, während derjenige der EU in diesen Reformprozessen auffallend gering ausfiel (vgl. Deacon 2000; Potucek 2004).

"Instead, the EU took a passive approach that reflected differences of opinion within the EU. However, passivity differs from neutrality. In this case, the EU did not impose conditionality for pension reform, but by staying out of the way, it left the pensions field open to the transnational campaign organized by the World Bank" (Orenstein 2008: 908).

Bis heute hat die EU keinen derart konkreten und ganzheitlichen Ansatz ausgearbeitet, was auf die Vielfalt der bestehenden Alterssicherungssysteme und die Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf nationale Gegebenheiten und Vorbehalte zurückgeführt werden kann: "We are not pushing for one single model. We are allowing every country to have its own model." (Interview 47) Dennoch hat die EU mittlerweile zentrale Eckwerte definiert, die aus ihrer Sicht für ein angemessenes, finanziell nachhaltiges und modernes Rentensystem notwendig sind (Rat der EU 2001): "Less dogmatic than the World Bank approach. More pragmatic" (Interview 47). Deren Mehrsäulen-Ansatz stellt aus Sicht der Kommission und des EPC durchaus einen geeigneten Weg zu einer nachhaltigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme dar (vgl. Europäische Kommission 2000: 3; Economic Policy Committee 2001), wenngleich vorerst keine expliziten diesbezüglichen Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten formuliert wurden (vgl. Orenstein 2008). Mit der noch nicht überwundenen Finanz- und Schuldenkrise haben sich aber auch die Risiken insbesondere von (kapitalgedeckten) DC-Systemen[74] gezeigt, die sich kurzfristig zunächst auf die finanzielle Stabilität, langfristig aber auch auf die Angemessenheit der Rentenleistungen auswirken können (vgl. EPC/SPC 2010: 52ff.). Die beiden Ausschüsse sprechen sich deshalb für die ‚richtige Balance' (ebd.: 49) von Umlageverfahren und kapitalgedeckter Säule aus, ohne aber einen konkreten Wert zu nennen: "To sum up, moving towards more private sector funded

74 Während in sog. DB-Systemen (defined benefits) das Leistungsprimat gilt und sich der Beitragssatz an den vordefinierten Leistungen ausrichtet, besteht in DC-Systemen (defined contributions) ein Beitragsprimat. Hier wird umgekehrt der Beitragssatz als fix betrachtet und die Leistungshöhe hängt von den geleisteten Beiträgen ab (sowie von weiteren Faktoren wie der Lebenserwartung bei Renteneintritt). NDC-Systeme (notional defined contributions) stellen insofern eine Mischform dar, als sie eine faktische Umlagefinanzierung mit einer Berechnung der Rentenansprüche nach den Grundsätzen des Kapitaldeckungsverfahrens – mittels der Einrichtung fiktiver individueller Konten – kombinieren (vgl. Wäschle 2019: 45).

pension provision can help reduce explicit public finance liabilities, but it also creates new challenges and forms of risks.“ (EPC/SPC 2010: 54) Auch der Rat legt sich nicht auf eine konkrete Systemgestaltung (Umlagefinanzierung vs. Kapitaldeckung, DB- oder DC-System) fest und spiegelt damit die Heterogenität seiner Mitglieder wider (Rat der EU 2001: 4).

Eindeutiger positioniert sich die Europäische Kommission mit ihrer Präferenz von (N)DC-Systemen und liegt damit auf einer Linie mit der Mehrheit der ökonomischen Fachwelt (vgl. Almsick/Köhler-Rama 2007: 20). Insbesondere hebt sie die enge Verbindung von Beitragszahlungen und Rentenleistungen und die damit theoretisch gegebene finanzielle Nachhaltigkeit der Systeme (vgl. Europäische Kommission 2006: 11), daneben auch die freie Wahl des Renteneintritts (vgl. Europäische Kommission 2003: 57) hervor. Eine solche Flexibilisierung des Renteneintrittsalters und Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann aber auch durch andere Maßnahmen erreicht werden, etwa durch die Kopplung der Altersgrenze an die steigende Lebenserwartung oder durch das Streichen von Vorruhestandsmöglichkeiten (vgl. Europäische Kommission 2011: 6). Eine Angleichung der Altersgrenze für Männer und Frauen verfolgt die Europäische Kommission – im Verbund mit dem EuGH – vornehmlich unter dem Ziel der Modernisierung, sie dient aber auch der Erreichung angemessener Rentenleistungen von Frauen vor dem Hintergrund oftmals unstetiger Erwerbsbiografien. Diesen einzelnen Punkten übergeordnet ist erstens die Senkung des öffentlichen Schuldenstandes und zweitens die Umsetzung von umfangreichen Arbeitsmarktreformen zur Erhöhung der Erwerbstätigenquote (wie in Kap. 4 dargestellt). Ersteres Oberziel wird als notwendige Bedingung für ein nachhaltiges Rentensystem angesehen (vgl. Europäische Kommission 2003: 72).

Diese Vielfalt an einzelnen Reformpunkten kumuliert schließlich im Weißbuch für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten (Europäische Kommission 2012a). Darin konstatiert die Kommission nicht nur einen deutlichen Reformdruck, ausgelöst durch die ‚Eurokrise‘, sondern stellt darüber hinaus fest, dass vom Erfolg dieser Pensions- und Rentenreformen das Funktionieren der gesamten Wirtschafts- und Währungsunion abhänge. Die Herausforderungen könnten nur mit einer ausgewogenen Balance zwischen Erwerbs- und Ruhestandsjahren sowie einem Ausbau der Zusatz-Altersvorsorgesysteme – die im Folgenden nicht als solche im Fokus stehen (vgl. dazu bspw. Anderson 2015a: 96ff.) – bewältigt werden. Im Detail hält die Kommission dazu fünf Komponenten für notwendig, wie sie in der nachfolgenden Tab. 11 aufgeführt sind.

Tab. 11: Zentrale europäische Ziele (Weißbuch)

(a) Schuldenstand reduzieren	(b) Beschäftigungsquote erhöhen
1.	Ruhestandsalter anheben und an die gestiegene Lebenserwartung koppeln
2.	Zugang zu Frühpensions- bzw. -rentensystemen und anderen frühzeitigen Ausstiegsmöglichkeiten einschränken
3.	Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch besseren Zugang zu lebenslangem Lernen, Anpassung der Arbeitsplätze an eine Belegschaft mit höherer Diversität, Ausbau von Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte und Unterstützung des aktiven und gesunden Alterns
4.	Ruhestandsalter für Frauen und Männer angleichen
5.	Förderung der Zusatz-Altersvorsorge, um das Ruhestandeinkommen zu erhöhen

Quelle: Europäische Kommission 2010a; 2012a: 11; 2015d: 14

Die oben (Kap. 3.3.3) diskutierte OMK wurde für den Rentenbereich durch den Europäischen Rat in Stockholm 2001 beschlossen (vgl. Europäischer Rat 2001a). Die konkrete Ausgestaltung und Zielsetzung der OMK/R billigte der Europäische Rat kurze Zeit später in Laeken (Europäischer Rat 2001b). Als übergeordnete Ziele werden die Angemessenheit der Renten, die finanzielle Tragfähigkeit und die Modernisierung der Rentensysteme genannt. Konkretisiert werden diese drei Oberziele durch elf Unterziele (vgl. Tab. 12), die von SPC und EPC ausgearbeitet wurden (Rat der EU 2001).

Tab. 12: Ziele der OMK bis zum Streamlining (2001-2005)

i. Angemessenheit der Renten
Vermeidung von Altersarmut/Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards und gesellschaftlicher Teilhabe
allgemeiner Zugang zu angemessenen staatlichen und/oder privaten Rentensystemen zum weitgehenden Erhalt des Lebensstandards
Förderung von Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen
ii. Finanzielle Tragfähigkeit der Renten

hohes Beschäftigungsniveau im Einklang mit der EBS und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik
Sicherstellung wirksamer Anreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte, keine zu großzügigen Vorruhestandsregelungen, keine Bestrafung einer Verlängerung des Erwerbslebens, Ermöglichung eines schrittweisen Übergangs in den Ruhestand
übergeordnetes Ziel der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, solide Fiskalpolitik einschließlich – soweit erforderlich – Schuldenabbau
Gewährleistung eines Gleichgewichts zwischen Erwerbspersonen (Belastung) und Rentnern (angemessene Renten)
Sicherstellung von Effizienz, Kostengünstigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit durch einen angemessenen regulativen Rahmen und solides Management
iii. Modernisierung der Rentensysteme
Sicherstellung der Kompatibilität mit Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt, Ermöglichung von Arbeitsmarktmobilität innerhalb der und unter den Mitgliedsstaaten ohne unangemessene Einbußen, keine Hemmung selbstständiger Erwerbstätigkeit
Prinzip der Gleichbehandlung von Frauen und Männern auf Grundlage des EU-Rechts
Verbesserte Transparenz und Anpassungsfähigkeit, zugängliche und verständliche Information; bei Reformen möglichst breiten Konsens anstreben, effektives Monitoring etablieren.

Quelle: Rat der EU 2001 (leicht gekürzt)

Über den Fortschritt ihrer Reformbemühungen berichteten die Mitgliedsstaaten bis zum sog. ‘Streamlining‘ (ebenfalls Abschnitt 3.3.3) alle drei Jahre zunächst in Nationalen Strategieberichten (NSB), beginnend im Jahr 2002. Diese bilden die Grundlage für eine detaillierte Überwachung und Bewertung durch die Europäische Kommission und den Rat in Form eines Gemeinsamen Berichts. Bei der OMK/R sind dies der Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) und der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN). Die Gemeinsamen Berichte bieten detaillierte Analysen, Bewertungen der einzelnen Rentensysteme und best-practice-Beispiele, verzichten aber auf eine offizielle Rangordnung der Mitgliedsstaaten. Zusätzlich sieht auch die OMK/R peer-reviews in Form von ein- oder mehrtätigen Seminaren vor, bei denen Reformen und deren potentielle Übertragbarkeit im Expertenkreis diskutiert werden können (vgl. Hacker 2010: 69).

Nach dem sog. Streamlining im Jahr 2006, bei dem die bis dahin getrennt verlaufenden Koordinierungsbereiche zusammengeführt wurde, gab es neben den drei übergeordneten Zielen der OMK/SSSI (s. o. Tab. 7) folgende spezifische Unterziele für den Rentenbereich:

Tab. 13: Spezifische Unterziele Rente der OMK/SSSI (ab 2006)

angemessenes Rentenniveau und Lebensstandard, Solidarität und Generationengerechtigkeit
finanzielle Nachhaltigkeit öffentlicher und privater Rentensysteme, vor allem durch Verlängerung des Arbeitslebens und Förderung des aktiven Alterns, Ausgewogenheit von Beiträgen und Leistungen, Förderung der Erschwinglichkeit und Sicherheit kapitalgedeckter und privater Systeme
Transparenz und Anpassung an Bedingungen der modernen Gesellschaft (Alterung, Strukturwandel), möglichst breiter Konsens bei Rentenreformen

Quelle: Europäische Kommission 2005: 6f. (leicht gekürzt)

Neben den Nationalen Strategieberichten und den Gemeinsamen Berichten von Kommission und Rat legten SPC und EPC im Jahr 2010 einen ‘Interim Joint Report‘ vor, in dem u. a. die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Alterssicherungssysteme beleuchtet wurden (EPC/SPC 2010). Mit Übergang zur EU-2020-Strategie wurde das Berichtswesen dahingehend verschlankt, dass die Mitgliedsstaaten nun im Anschluss an die Nationalen Reformprogramme (NRP) kurz in Nationalen Sozialberichten über ihre Reformaktivitäten und Fortschritte berichten, wobei der SPC thematische Schwerpunkte setzen kann. Gemeinsame Berichte der Kommission und des Rates werden nicht mehr angefertigt; stattdessen erfolgt die Bewertung der Fortschritte im Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz (vgl. Rat der EU 2011c: 5).

6.2 Deutschland

Das deutsche Alterssicherungssystem besteht gegenwärtig aus drei Säulen, deren erste durch die gesetzliche Pflichtversicherung für Angestellte gebildet wird (vgl. für die folgenden Ausführungen grundlegend Ebbinghaus/Gronwald/Wiß 2011: 121; Schmähl/Augurzky/Mennicken 2013: 5f.). Es handelt sich um ein punktebasiertes defined-benefit-ähnliches System im Umlageverfahren; die Finanzierung erfolgt paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zuzüglich Bundeszuschüssen (§ 213 SGB VI). Der Beitragssatz beträgt 18,7%, die je hälftig von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen werden, bis zu einer Bemessungsgrenze von 76.200 € (alte) bzw. 68.400 € (neue Bundesländer). Die Regelaltersgrenze liegt gegenwärtig bei 67 Jahren (für nach 1963 Geborene); die Rentenhöhe wird nach einer Formel berechnet, die neben den individuell erworbenen Rentenpunkten auch einen jährlich festgesetzten Anpassungsfaktor beinhaltet (vgl. BMAS 2017). Für andere Gruppen, insbesondere Beamte, existieren Sondersysteme bzw. berufsständische Versorgungswerke, etwa die Künstlersozialversicherung. Schließlich wurde 2003 eine bedarfsgeprüfte und steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter einge-

führt; außerdem werden aus dem Budget der Rentenversicherung auch Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten sowie Rehabilitationsmaßnahmen finanziert. Die – hier nicht zentral behandelte – zweite Säule bilden unterschiedliche Formen betrieblicher Altersvorsorge, die tariflich geregelt und häufig staatlich gefördert sind, die dritte Säule private Vorsorgeprodukte wie Lebensversicherungen, die kapitalgedeckte und staatlich geförderte ‚Riester-Rente' (seit 2001) oder die ebenfalls kapitalgedeckte und steuerlich begünstigte ‚Rürup-Rente' (seit 2005).

Obwohl der Zweite Weltkrieg die Haushaltsgrundlage ruiniert hatte, knüpfte die junge Bundesrepublik prinzipiell an das seit 1889 bestehende System der Alterssicherung an (vgl. Eichenhofer/Rische/Schmähl 2012: 26). Allerdings blieb das Leistungsniveau zunächst niedrig, und zusätzlich gezahlte Pauschalbeiträge konnten das Problem anhaltender Altersarmut nicht lösen (vgl. ebd.: 28). Mit der Reform 1957 im Zeichen der Sicherung des Lebensstandards im Alter (vgl. Schmähl 2000: 465) wurde das Leistungsniveau angehoben und die Renten dynamisch an die Bruttolohnentwicklung angepasst sowie das Umlageverfahren eingeführt (vgl. Eichenhofer/Rische/Schmähl 2012: 32ff.). 1969 erfolgte eine Senkung der vorgeschriebenen Mindestrücklage auf drei Monatsausgaben und die Verpflichtung zu 15jähriger Vorausplanung. Sollten die Projektionen ein Defizit aufweisen, sollte im Sinne einer „ausgabenorientierte[n] Einnahmenpolitik" (ebd.: 40) der Beitragssatz angepasst werden. 1972 wurde die Altersgrenze dahingehend flexibilisiert, dass ein abschlagsfreier Rentenbezug ab 63 Jahren möglich wurde. Während insbesondere in der ersten Hälfte der 1970er Jahre ein massiver Anstieg der Ausgaben stattfand (vgl. ebd.: 41) und das Jahrzehnt insgesamt durch eine Ausweitung der Leistungen geprägt war (vgl. Hacker 2010: 117), wurde seit den 1980er Jahren angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und des sich abzeichnenden demographischen Wandels ein „ständige[r] Konsolidierungsbedarf" (Bourcarde 2011: 173) prägend, der auch mit einer Politisierung des Rententhemas im Gegensatz zur Konsensorientierung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten einherging (vgl. Hacker 2010: 117; Hinrichs 1998).

Umfangreichere Maßnahmen wurden aber erst in den 1990er Jahren ergriffen: 1992 wurden Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt und die Umstellung auf Nettolohnindexierung eingeführt (vgl. Schulze/Jochem 2009: 677), 1997 nicht zuletzt vor dem Hintergrund der ‚Wende-Kosten' ein demographischer Faktor, der ein Sinken des Ersatzniveaus bewirken sollte, aber 1998 durch die neue rot-grüne Bundesregierung wieder ausgesetzt wurde (vgl. ebd.: 686). Die Reform 2001 bedeutete dann einen tatsächlichen Paradigmenwechsel zu einer ‚einnahmenorientierten Ausgabepolitik' (vgl. Rürup 2000: 456). Die wesentlichen Komponenten bildeten eine Systemergänzung durch private Vorsorge – und deren staatliche Förderung – im Zuge der sog. Riester-Rente (vgl. Wilke 2003: 120; Eichenhofer/Rische/Schmähl 2012: 156) und eine Anpassung der Rentenformel zur teilweisen Entkoppelung von der Lohnent-

wicklung zur Stabilisierung des Beitragssatzes (vgl. Rürup 2000: 457). Insgesamt wurde das deutsche Rentensystem vor dem Hintergrund von Demographie, Haushaltskonsolidierung und Wettbewerbsfähigkeit zu einem Mehrsäulenmodell umgebaut (vgl. Hacker 2010: 121f.). Mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz und dem Alterseinkünftegesetz von 2004 folgte die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors – ähnlich dem 1998 noch ausgesetzten – mit dem Ziel einer besseren Berücksichtigung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Leistungsempfängern (vgl. ebd.: 124f.). Das Mindestsicherungsniveau wurde bis 2020 auf 46%, bis 2030 auf 43% festgelegt. Mit dem Alterseinkünftegesetz wurde die nachgelagerte Besteuerung der Renten eingeführt (vollumfänglich allerdings erst 2040), vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht (2002) die ungleiche steuerliche Behandlung von Renten und Beamtenpensionen für unzulässig erklärt hatte. Im Jahr 2007 wurde mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz die ‚Rente mit 67‘ beschlossen, wozu ab 2012 stufenweise für alle Jahrgänge ab 1947 eine Anhebung von 65 auf 67 Jahre erfolgt (vgl. Eichenhofer/Rische/Schmähl 2012: 177f.), wobei für besonders langjährig Versicherte nach 45 Jahren Versicherungszeit eine abschlagsfreie Altersrente ab 65 Jahren möglich bleibt (§ 38 SGB VI). 2013 schließlich erfolgte mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz (sog. ‚Renten-Paket‘) eine erhebliche Leistungsausweitung (vgl. Feld/Kohlmeier/Schmidt 2014: 553) mittels der besseren Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (‚Mütterrente‘) und der Ausweitung der Regelung für langjährig Versicherte, die nun bereits ab 63 Jahren greift. Zur Finanzierung sollte auf die Nachhaltigkeitsreserve zurückgegriffen, das gesetzlich vorgeschriebene Sinken des Beitragssatzes zeitweilig ausgesetzt und die Bundesmittel erhöht werden (vgl. ebd.: 553f.). Mit dieser bisher letzten Reform wurde in den Augen der Kritiker der eingeschlagene Stabilisierungspfad verlassen (vgl. ebd.: 559) und „teilweise verspielt, was erreicht worden war“ (Börsch-Supan 2015: 21). Zugleich zeigen die anhaltenden Diskussionen um eine ‚solidarische Lebensleistungsrente‘ (CDU/CSU/SPD 2013: 9) bzw. insbesondere um Möglichkeiten der Verbesserung im Bereich niedriger Renten, dass die Reformdebatte keinesfalls beendet ist.

6.2.1 Download

Betrachtet man zunächst einen möglichen Einfluss der OMK/R auf die deutschen Reformen, so fällt die zentrale Reform 2001 in den Zeitraum vor dem OMK-Auftakt und steht vorwiegend mit globalen Trends im Sinne des Weltbank-Modells im Einklang (vgl. Orenstein 2008: 900; Weltbank 2006)[75], wird aber im NSB 2002 aufgegriffen. Die deutsche Bundesregierung (2002) betont

75 Diese wurden, wie in Kap. 6.1 gezeigt, zwar durch die Kommission aufgegriffen, aber zunächst nicht offensiv verfolgt.

darin die Übereinstimmung der Reform mit den OMK-Zielen der Angemessenheit (durch die Niveausicherungsklausel bei Berücksichtigung der Kompensation durch die zweite und dritte Säule und die neue Grundsicherung; Deutsche Bundesregierung 2002: 12f.), der Nachhaltigkeit (durch die Festlegung einer Obergrenze für den Beitragssatz und die Senkung des Leistungsniveaus in der ersten Säule; ebd.: 15ff.) und der Modernisierung (durch die bessere Anrechnung von Erziehungszeiten, Rentensplitting und vor allem das nunmehr eingeführte Mehrsäulensystem; ebd.: 12 und 23). Im Gemeinsamen Bericht von Kommission und Rat werden dann auch Fortschritte insbesondere bei der Nachhaltigkeit festgehalten (Europäische Kommission 2003: 7), allerdings verbunden mit Kritik an der niedrigen Beschäftigungsquote Älterer (ebd.: 53) und dem weiterhin hohen Schuldenstand (ebd.: 72, 120) sowie der Anmahnung weiterer Bemühungen um besseren Zugang zur zweiten und dritten Säule (ebd.: 122). Dennoch deckt sich die Reform 2001 ebenso wie die folgende von 2004 und die grundsätzlichen Leitideen der ‚Agenda 21' weitgehend mit den europäischen Zielen (vgl. Deutsche Bundesregierung 2005: 6f.), wenngleich zahlreiche Kommentatoren nationale Faktoren für entscheidend halten und dies u. a. auf Deutschlands Größe und Einfluss innerhalb der EU zurückführen (Interviews 27, 26, 15, 23, 16, 12). Weiterhin hebt die deutsche Bundesregierung besonders den Beitrag des neuen Nachhaltigkeitsfaktors zur Stabilisierung (Deutsche Bundesregierung 2005: 16 und 24f.) hervor, den die Kommission (Europäische Kommission 2006a: 169) ebenfalls begrüßt. Vor dem Hintergrund der weiterhin niedrigen Beschäftigungsquote Älterer unterstützt sie zudem die angekündigte Anhebung des Eintrittsalters (ebd). Im Rahmen des dem Streamlining geschuldeten verschlankten Berichtswesens betont die Bundesregierung (2006: 34f.) im NSB 2006 vor allem die Anhebung der Altersgrenze, das beschäftigungsfördernde Programm ‚Perspektive 50 plus' und die Riester-Förderung. Der Gemeinsame Bericht verbucht positiv eine leichte Erhöhung der Beschäftigungsquote, allerdings weiterhin unterhalb des Lissabon-Ziels (Europäische Kommission 2007a: 201 und 209), und mahnt hinsichtlich der Ersatzraten eine nötige Kompensation durch die zweite und dritte Säule an (ebd.: 117 und 205ff.). Im weitgehend wiederholenden NSB 2008 konnte dann eine Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer auf 51,5% berichtet werden (Deutsche Bundesregierung 2008: 90), verbunden mit dem eigenständigen Ziel einer weiteren Erhöhung auf 55% (ebd.: 66). Auch für die zweite und dritte Säule werden Erfolge betont: Zwei Drittel der Beschäftigten verfügten nun über eine betriebliche Altersvorsorge (ebd.: 68) und ca. 11 Mio. Bundesbürger über einen Riester-Vertrag (ebd.: 70). Kritisch wird lediglich die Situation von Langzeitarbeitslosen mit möglichen Implikationen für einen zunehmenden Bedarf an Grundsicherung im Alter gesehen (Deutsche Bundesregierung 2008: 71). Kommission und Rat teilen die positive Bewertung, vor allem hinsichtlich des eigenständigen Beschäftigungsziels (Europäische Kommission 2009a: 78f.), üben allerdings Kritik an der Aussetzung der

automatischen Rentenanpassung (Europäische Kommission 2009a: 81), und auch EPC und SPC (EPC/SPC 2010a: 31f.) stellen Deutschland im Wesentlichen ein gutes Zeugnis aus, mahnen allerdings eine weitere Sanierung der öffentlichen Haushalte an. Im NSB 2012 schließlich betrachtet die Bundesregierung (2012: 9) das Mehrsäulensystem nun als zukunftssicher, sieht aber weiterhin die Gefahr von Altersarmut (ebd.: 10) und kündigt daher eine ‚Lebensleistungsrente' sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz bei Riester- und ähnlichen Verträgen an (ebd.: 24f.). Zudem erfolgt seit Juli 2011 ein Abbau des entstandenen Ausgleichsbedarfs wegen der vorherigen Aussetzung der Rentenanpassung (ebd.: 24), die auch im NSB 2014 wieder aufgegriffen und nun als in den alten Bundesländern komplett umgesetzt berichtet werden kann, während in den neuen noch ein Rest-Ausgleichsbedarf von -0,46% bestand (Bundesregierung 2014: 21).

Die Bewertung des OMK-Einflusses mit Blick auf die in deren Hochphase fallenden Reformen 2004 und 2007 ist umstritten: Zieht man als maßgebliches Referenzdokument den Bericht der ‚Rürup-Kommission' für die Nachhaltigkeit der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme heran (BMAS 2008), so sollten dort internationale Erfahrungen zwar dezidiert berücksichtigt werden (ebd.: 23), werden aber im Schlussteil nicht in nennenswertem Umfang aufgegriffen (vgl. Hacker 2010: 258). Auch aufgrund fehlender Referenzen im Diskurs kommt Hacker (ebd.: 264) zu dem Schluss, die Wirkung der OMK auf die Reformen sei „neutral" gewesen (vgl. auch Schrader 2009: 54f.). Als mögliche Gründe werden das Fehlen rechtlich normierter Kompetenzen (Interview 16) sowie die fehlende Sanktionierbarkeit im OMK-Rahmen (Busch 2011: 352) angeführt. Dagegen sieht Dyson (2005: 238) durchaus einen Zusammenhang zwischen OMK/R und Rürup-Kommission. Aus dieser Perspektive haben zwar Maßnahmen wie die Anhebung der Altersgrenze *auch* nationale Ursprünge, unterliegen aber zugleich europäischen Einflüssen (Interview 24), bspw. in dem Sinne, dass durch die OMK die nationalen Akteure "mentally prepared [for] raising the retirement age" (Weishaupt 2014: 150) wurden. Auch hinsichtlich finanzieller Tragfähigkeit habe die OMK die Debatte stimuliert "and may thus have affected the government's agenda in both direction and speed" (ebd.: 143). Ein – nicht immer sauber vom Interload zu trennender – Austausch mit anderen Mitgliedsstaaten werde durch die institutionalisierte Plattform OMK maßgeblich erleichtert (Interviews 24, 26), und allein durch die Mitarbeit an der OMK entfalte sich auch eine gewisse Bindewirkung, denn man könne sich „von den […] Ergebnissen später schwerlich lossagen" (Eichenhofer/Rische/Schmähl 2012: 813).

Insgesamt fällt die OMK-Bilanz damit gemischt aus: Während eine weitreichende Kongruenz zwischen deren Zielen und nationalen Reformen konstatiert werden kann, erfolgte die zentrale Weichenstellung bereits vor Beginn der OMK/R; die Reformen 2004 und 2007 dienten dann eher der Komplettierung und wären wohl in vergleichbarer Form auch ohne die OMK durchgeführt

worden (Interview 26). Spätestens die Reform 2013 belegt, dass zumindest bei – zeitweilig – vorhandenem finanziellen Spielraum eine Positionierung gegen die europäischen Empfehlungen möglich ist (Interview 27). Über weite Strecken lässt sich damit allenfalls ein weicher Einfluss auf Wahrnehmungen und Diskurse festhalten (vgl. Weishaupt 2014: 155; Interviews 22, 27).

Schon für die Reformen der frühen 2000er Jahre waren vorwiegend Finanzierungsfragen entscheidend (vgl. Veil 2004: 47) und liegt ein Einfluss von Haushaltsinstrumenten damit nahe. Deutschland als damals „kranker Mann der Eurozone" (Economist 1999) erhielt im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zwar Rückendeckung für die bisherigen Reformen (Rat der EU 2002a; Europäische Kommission 2004b), wurde aber auch zu weiteren Konsolidierungsmaßnahmen aufgefordert (Rat der EU 2003). Dem 2003 eröffneten Defizitverfahren wird trotz seiner späteren Aufweichung ein Einfluss auf die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors 2004 und die Anhebung des Eintrittsalters unterstellt (vgl. Hinrichs 2008: 205; Hering 2006). Erneut zum Tragen kommen haushaltspolitische Instrumente dann ab 2012: Während der Rat zunächst nur allgemein Kritik an den hohen Sozialabgaben und deren potentiell negativen Beschäftigungswirkungen äußerte (Rat der EU 2012: 7), wurde in den CSR 2014 die oben bereits angeführte Reform von 2013 mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz als Gefährdung der finanziellen Nachhaltigkeit gesehen und ihre negativen Anreize bzgl. der zweiten und dritten Säule hervorgehoben (Rat der EU 2014b: Nr. 10). Stattdessen sollten letztere stärker gefördert und bspw. die ‚Mütterrente' steuerfinanziert werden (ebd.: Nr. 1). In den CSR 2015 wird diese Kritik wiederholt und u. a. auf die mögliche Folge steigender Beiträge verwiesen (Rat der EU 2015). Aufgrund des vollzogenen ‚Pfadwechsels' überrascht diese negative Bewertung zahlreiche befragte Experten nicht (Interviews 1, 27, 15). 2016 wird dennoch lediglich die unkonkrete und nicht mit einer formalen Empfehlung verbundene Feststellung getroffen, dass „[e]ine Reform des Rentensystems […] dazu beitragen [würde], die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen." (Rat der EU 2016c: Punkt 6)

Auch bei den haushaltspolitischen Instrumenten ist der Druck auf Deutschland damit insgesamt als überschaubar zu bewerten, wenngleich in der Frühphase ein indirekter Einfluss des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die paradigmatische Reform 2001 naheliegt. Für den hier als unterstellte ‚haushaltspolitische Phase' betrachteten Zeitraum ab 2011 trifft dies angesichts der 2013er-Reform ganz offensichtlich nicht zu. Allerdings gilt: Auch wenn der Druck auf Deutschland geringer sein mag als bei kleineren bzw. wirtschaftlich und politisch schwächeren Mitgliedsstaaten, dürfte er bei steigenden Alterungskosten und/oder einer sich eintrübenden Wirtschaftslage wieder steigen (Interview 15).

6.2.2 Upload

Deutschland verfolgte weniger einen aktiv-gestalterischen Upload konkreter rentenpolitischer Inhalte als vielmehr einen ‚Meta-Upload' der Sicherung nachhaltiger öffentlicher Finanzen im Zuge der Reform der europäischen Economic Governance unter deutscher Federführung: "the fiscal orthodoxy [was] established in Berlin" (Lequesne 2016: 47; s. auch Kap. 6.7 und 8.3). Der Begriff ‚Meta-Upload' impliziert, dass es sich um einen strategischen Gesamtansatz handelt, der lediglich – weitgehend unbeabsichtigte – sozialpolitische Folgewirkungen nach sich zieht. Angesichts des demographischen Drucks auf die Haushalte und sozialen Sicherungssysteme und dessen deutliche Verschärfung in der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise nimmt dieser Ansatz eine partielle Beschneidung sozialpolitischer Autonomie ebenso in Kauf wie negative soziale Folgen für die betroffenen Krisenstaaten (vgl. Heise/Lierse 2011; Interviews 27, 15).

Jenseits dieser Gesamtstrategie steht ähnlich wie bei anderen Mitgliedsstaaten dennoch die Abwehr neuer Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten der europäischen Ebene im Mittelpunkt, ablesbar bspw. an den Stellungnahmen zum Renten-Grünbuch (Europäische Kommission 2010c) im Jahr 2010 (Deutscher Bundesrat 2010). Insbesondere gilt dies für eine präzise Definition des Angemessenheits- und des Nachhaltigkeitsziels, die die Bundesregierung (2010) als „nicht zielführend" erachtet, da die Systeme zu unterschiedlich seien und daher „nicht in die bestehende Zuständigkeitsverteilung […] eingegriffen werden" dürfe (Deutsche Bundesregierung 2010: 5).

Als Upload-Kanäle im „maximalen Politikverflechtungssystem" (Interview 40) werden neben den formellen Ausschüssen und Gremien – insbesondere der Ageing Working Group – bilaterale Gespräche am Rand von deren Tagungen und sonstige Networking-Aktivitäten angeführt (Interviews 24, 25). Auch die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU werde strategisch genutzt. Insgesamt bewerten die befragten Experten den Upload eigener Präferenzen aus deutscher Perspektive positiv – im Sinne von effizient – und führen dies auf die Größe und Ressourcenstärke des Landes zurück. Wo nötig, sei man erfolgreich als ‚Gegenspieler der Kommission' aufgetreten (Interviews 38, 15). Themenspezifisch komme es auch zu Upload-Koalitionen, während sich diesbezüglich keine stabileren Konstellationen – möglicherweise jenseits einer allgemeinen Konfliktlinie zwischen Pro-Europäern und Skeptikern – identifizieren ließen (Interviews 25, 15, 27, 22). So wird bspw. für Gender-Fragen eine Gruppenbildung mit Schweden, Frankreich und Österreich, mit Blick auf die Verbindlichkeit der Länderspezifischen Empfehlungen dagegen mit Malta und den Niederlanden angegeben (Interview 15).

6.2.3 *Interload*

Bei Reformen wird durchaus der ‚Blick über den nationalen Tellerrand' als „Hilfestellung und Ansporn" gerichtet (Interview 24). So lassen sich als Vorbilder der Riester-Reform die Niederlande, Schweden, Großbritannien und die Schweiz anführen (vgl. Eichenhofer/Rische/Schmähl 2012: 158; Interview 1), während Maier-Rigaud (2009) von einer abgeschwächten Modifikation des Weltbankmodells und damit einem internationalen Einfluss ausgeht. Zugleich werde auch Deutschland selbst zunehmend von anderen Mitgliedsstaaten als Reformvorbild wahrgenommen (vgl. Gora/Wagner 2001: 5; Interview 15). Allerdings erfolgt ein solcher Interload nicht systematisch-institutionalisiert, sondern eher einzelfallbezogen, vor allem im Kontext von Grundsatzentscheidungen wie dem Umbau zu einem Mehrsäulensystem (Interview 27) und selektiv (Interview 16) im Sinne einer Argumentationshilfe, wobei zum Teil der länderspezifische Kontext nicht hinreichend berücksichtigt werde (Interview 16). Auch folgt er keinem erkennbaren Muster hinsichtlich der Länderauswahl; hierzu werden lediglich vereinzelt Kriterien wie – etwas überraschend – möglichst unterschiedliche Systeme (Interview 27), räumliche Nähe oder ähnliche ökonomische Rahmenbedingungen angeführt (Interviews 12, 22). Als Kanal wird neben europäischen Datenportalen wie MISSOC vor allem der persönliche Austausch unter Experten genutzt, bspw. mit Vertretern aus Dänemark, Schweden und Frankreich (Interview 28), was durch die OMK maßgeblich erleichtert worden sei: „So wurde der Graubereich der europäischen Rentensysteme erst ausgeleuchtet" (Interview 39). Zudem seien durch die Zusammenarbeit in SPC, EPC, Ageing Working Group usw. „die Ansprechpartner bekannt und direkt greifbar", so dass sich Netzwerke „für einen vertrauensvollen und offenen Austausch" (Interview 24) entwickelt hätten.

6.3 Schweden

Das schwedische Alterssicherungssystem ist heute ebenfalls ein Mehrsäulensystem, wobei die erste Säule sich aus mehreren Komponenten zusammensetzt, die jedoch als Einheit betrachtet werden. Die ‚inkomstpension' ist einkommensabhängig, umlagefinanziert und kann für vor 1959 Geborene um eine Zusatzrente (tilläggspension) aufgestockt werden. Zur Berechnung werden fiktive Konten, sog. notional accounts, geführt, aus deren Kapital dann die Rente berechnet wird (DC-System, vgl. OECD 2014: 343). Die zweite Komponente bildet die kapitalgedeckte ‚premiepension', für die 2,5% von insgesamt 18,5% des rentenwirksamen Einkommens (davon 7% durch den Arbeitnehmer und 10,21% durch den Arbeitgeber zu tragen; vgl. DRV Bund 2012: 11) entweder in wählbare Fonds oder in einen Standardfonds fließen (vgl. Palme 2003: 5;

Anderson 2015: 1; Immergut/Anderson 2009: 376). Die letzte Komponente schließlich ist die einkommensunabhängige ‚garantipension', die lediglich von der Wohnsitzdauer im Land abhängt, aus Steuermitteln finanziert wird und ab 65 Jahren subsidiär zu den anderen Komponenten der staatlichen Rente gewährt wird. Sie beträgt bis zu ca. 10.500 €/Jahr (vgl. OECD 2014: 344), zusätzlich können weitere Unterstützungsleistungen (äldreför¬sörjningsstöd; MISSOC 2014: Schweden VI 7) und Wohngeld beantragt werden. Ein flexibler Renteneintritt mit 'partial pensions' ist in Schweden schon länger zwischen 61 und 67 Jahren möglich, wobei Auf- bzw. Abschläge von 1/40 pro Jahr berechnet werden (vgl. Immergut/Anderson 2009: 376; DRV Bund 2012: 14). Die zweite Säule bilden betriebliche Schemata für Angestellte (ITP) und Arbeiter (SAF-LO) im Privatsektor sowie kommunale Angestellte (KAP-KL) und solche der Zentralregierung (PA03). Der Deckungsgrad liegt bei etwa 90% der Arbeitnehmer; der Beitragssatz von 4,5% wird komplett vom Arbeitgeber getragen und steigt bei höheren Einkommen auf 30% (Anderson 2015). Die dritte Säule, die alle freiwilligen privaten Vorsorgeformen abdeckt, ist dagegen nicht nur aus traditionellen Gründen, sondern auch aufgrund der Besonderheiten der reformierten ersten Säule nur gering ausgeprägt.

Auch die Wurzeln des schwedischen Rentensystems reichen zum Anfang des 20. Jahrhunderts zurück. 1913 wurden zunächst bedarfsgeprüfte Leistungen eingeführt, 1946 dann mit Einführung der ‚Allmän Folkpension' (AFP) diese Prüfung abgeschafft (vgl. Palme 2003: 2). Deren Reform mit Einführung der einkommensabhängigen ‚Allmän Tillägspension' in den 1960er Jahren war politisch heftig umstritten (vgl. Bonoli/Shinkawa 2005: 94). Außerdem wurden öffentliche Rentenfonds (‚AP-Fonds') zum Abpuffern von Vorsorgedefiziten und der demographischen Entwicklung eingerichtet und eine Sonderzusatzrente zur Vermeidung von Altersarmut eingeführt (vgl. Anderson 2001: 415(123)). In den 1980er Jahren wurde dann eine anhaltende Unterfinanzierung durch hohe Leistungen, deren Kopplung an die Inflation und die Berechnung auf Grundlage der 15 besten Einkommensjahre offensichtlich. Dies führte zu einer Änderung der Indexierung 1981/82 (vgl. Immergut/Anderson 2009: 368), die aber nach dem Wahlsieg der sozialdemokratischen Partei (SAP) wieder zurückgenommen wurde. 1984 wurde die erste und bis heute bestehende parlamentarische Rentenkommission eingesetzt (vgl. Palme 2003: 3), deren zentraler Vorteil in einer Entpolitisierung und Konsenssuche unter Einbeziehung aller relevanten Stakeholder bei gleichzeitigem Ausschluss der Öffentlichkeit liegt (Interviews 43, 52). Ende der 1980er Jahre folgten weitere kleinere Korrekturen etwa bei der Witwen- und Waisenrente (vgl. Scherman 1999; Immergut/Anderson 2009: 368), bevor die schwere Wirtschaftskrise der frühen 1990er Jahre die Finanzierbarkeit des Systems nachhaltig infrage stellte und zur ‚Mammutreform' (Immergut/Anderson 2009: 367) des schwedischen Rentensystems führte. Diese wurde bereits 1994 beschlossen, trat ab 1999 mit einer Übergangsphase von 14 Jahren in Kraft (vgl. Scherman 1999: 2;

Immergut/Anderson 2009: 368) und beinhaltete eine Reihe von Maßnahmen: In systemischer Hinsicht wurden die alten AFP und ATP durch ein neues System mit Einheit von Grund- und Garantierente ersetzt (s. o.; vgl. Anderson 2001: 417(125)). Die Rentenberechnung wurde nun auf Grundlage von 30/30 statt 15/30 Arbeitsjahren vorgenommen (vgl. Immergut/Anderson 2009: 368), ein Punktesystem zur Anrechnung von bspw. Erziehungszeiten eingeführt und eine automatische Anpassung an Lohnentwicklung, Wirtschaftswachstum und Lebenserwartung installiert (vgl. Anderson 2001: 417(125)). Zudem wurde die betriebliche Vorsorge auf ein DC-System umgestellt und zwischen erster und dritter Säule die neue Prämienrente ab 2000 neu eingeführt (vgl. Immergut/Anderson 2009: 368). Ein automatischer Ausgleichsmechanismus bei drohendem Defizit stellt sicher, dass ein 'balance index' aktiviert wird, sobald die Ansprüche die Rücklagen der realen und fiktiven Konten übersteigen (vgl. Natali 2011: 19; Immergut/Anderson 2009: 383). Schließlich wurden in den Folgejahren das frühestmögliche Renteneintrittsalter von 60 auf 61 angehoben und die Beschäftigungsbedingungen Älterer weiter verbessert (vgl. Schwedisches Sozialministerium 2010: 114). Nachdem 2010 infolge der Wirtschaftskrise der automatische Anpassungsmechanismus bereits erstmalig ausgelöst wurde, wurden Rentensenkungen vorgenommen und durch begleitende Maßnahmen wie Steuersenkungen und Beschäftigungsförderung zu kompensieren versucht (vgl. Natali 2011: 19). Um die Auswirkungen der Krise über einen längeren Zeitraum zu strecken, wurde zudem bei den NDC-Fonds die Bewertung nun auf drei- statt zuvor einjähriger Basis vorgenommen (vgl. Settergren 2011) und zur Vermeidung einer finanziellen Überlastung die garantierte Rendite bei den DC-Schemata gesenkt (vgl. Natali 2011: 19). Mittelfristig wird zuletzt eine weitere Stärkung privater Vorsorge anvisiert.

6.3.1 Download

Trotz – oder gerade wegen – erheblicher inhaltlicher Übereinstimmungen (Interviews 43, 45) wird der Einfluss der OMK auf das schwedische Alterssicherungssystem mehrheitlich als gering eingeschätzt, auch, aber nicht nur, weil die zentrale Reform bereits vor deren Beginn beschlossen worden war. So bestünden in Schweden erhebliche Zweifel an "extensive EU scrutiny" (Rosberg 2010: 29), und auch die ‚Reife' des eigenen Systems bzw. die wahrgenommene Vorreiterrolle (vgl. Scherman 1999: 2) wird gerne als Grund für geringen Einfluss angeführt: "The impact on countries with mature pension systems is very small" (Interview 45). Der OMK/R habe man sich zwar trotz anfänglich grundsätzlicher Skepsis geöffnet, betrachte aber Rentenpolitik nach wie vor als rein nationale Angelegenheit (vgl. Jacobsson 2005; Halleröd 2003) und die OMK als in keiner Weise verbindlich (Interview 49). Der europäischen Ebene wird mangelndes Verständnis für das komplexe schwedische System unterstellt:

“We think that actors in Brussels don’t understand the system“ (Interview 43). Konkrete Kritik entzündete sich bspw. an der Definition der Angemessenheit bzw. deren Maßstab seitens der Kommission, da diese bspw. das schwedische Wohngeld nicht berücksichtige (Interview 43). Umgekehrt konnten einige Befragte die für die OMK/R relevanten Ausschüsse nicht auf Anhieb benennen, was ebenfalls Rückschlüsse auf deren Relevanz zulässt. Fallweise wurde die OMK allerdings zur Abwehr stärkerer europäischer Einflüsse genutzt: “It’s maybe a means to achieve common European social policy goals – if that is what you want –, or it might be a means of avoiding common European social policy. Sweden was quite active in promoting this method as a means of avoiding European coordination” (Interview 51). Dementsprechend werden auch die anzufertigenden Berichte tendenziell skeptisch betrachtet (Interviews 49, 43, 51), nicht zuletzt aufgrund des erheblichen Aufwands. Zwar sind direkt an diesem Prozess beteiligte Befragte diesem gegenüber positiver eingestellt (Interview 45), aber den Berichten wird ein vorwiegend deskriptiver, ‚bestandsaufnehmender‘ Charakter attestiert: “not looking forward“ (Interview 48). Die Strategieberichte 2002-2010 bestätigen diese Aussage im Wesentlichen; Defizite werden nicht direkt angesprochen und nur 2002 und 2005 explizit Bezug auf die europäischen Zielvorgaben genommen (vgl. exemplarisch Schwedisches Sozialministerium 2002: 3f.), später nur noch in sehr allgemeiner Form (bspw. Schwedisches Sozialministerium 2010a: 47). Insgesamt wird die OMK lediglich als Rahmen und ‚Wissens-Sammelstelle‘ (Interview 45) verstanden, und ihr Einfluss erscheint aufgrund der frühen und umfassenden Reformen in der Tat gering. Etwas positiver äußern sich einzelne Befragte, die einerseits keine Alternativen zur OMK sehen (Interview 50), andererseits Lernprozesse durch den routinisierten Austausch für möglich halten (Interview 48) oder aus Perspektive der Sozialpartner im Zuge der OMK auf eine bessere Einbindung durch die Regierung hoffen (Interview 50; vgl. auch Rosberg 2010: 27).

Auch europäische haushaltspolitische Instrumente scheiden als Erklärungsfaktoren für die zentrale Reform der 1990er Jahre aus. Vielmehr wird einerseits die OECD als “driver of reform processes in Sweden“ (Interview 50) identifiziert, andererseits auf die nationale Ebene verwiesen, auf der die Krise der frühen 1990er Jahre allerdings eine offenkundige Rolle gespielt hat, und hier insbesondere der Reformmodus im weitgehenden Konsens und unter Einbindung möglicher Vetospieler – trotz traditioneller Blockbildung im schwedischen Parteiensystem und starker Gewerkschaften – hervorgehoben (Interview 44; vgl. Immergut/Anderson 2009: 388). Auch für die Folgejahre wird ein schwacher Einfluss über den Haushaltskanal auf Schweden als Nichtmitglied der Eurozone mit – wieder – guter Wirtschaftslage konstatiert; der Rat begrüßt zudem die bereits durchgeführten Reformen und die angekündigten weiteren Modifikationen im Rahmen des schwedischen Konvergenzprogramms (Rat der EU 1999b).

Auch später sind die CSR im Rahmen des Europäischen Semesters sehr allgemein formuliert und stoßen auf begrenztes Interesse: “All relevant Swedish institutions […] read these things, but it’s not […] seen as something very important to follow […] [People pick what] sort of reinforces their own opinion and then they pretty much ditch the rest.” (Interview 49) Andererseits fällt die Bewertung der neuen Instrumente an sich positiv aus (Interview 49), wenngleich sich allenfalls in Einzelfällen ein gewisser Einfluss vermuten lässt. In den CSR 2011 und 2014 erhielt Schweden vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung Empfehlungen, die allerdings nicht das Alterssicherungssystem, sondern die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit zum Inhalt hatten (Rat der EU 2014a: 3; s. Kap. 4.3) und von der schwedischen Regierung auch nicht aufgegriffen wurden. Dementsprechend konstatierte die Europäische Kommission (2015e: 2): “Overall, Sweden has made limited progress in adressing the 2014 country-specific recommendations“; weitere Empfehlungen mit Rentenbezug erhielt Schweden aber zunächst nicht (vgl. Rat der EU 2016). Zurückführen lässt sich der insgesamt eher geringe Einfluss haushaltspolitischer Instrumente neben der Nicht-Zugehörigkeit zur Eurozone auf eine im EU-Vergleich positive Entwicklung u. a. bei Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsquote, BIP, faktischem Renteneintrittsalter und Ausgabenanteil für die Alterssicherung (vgl. Europäische Kommission 2015f, 2015g: 14 und 2012d: 186).

6.3.2 Upload

Trotz des akademisch wie politisch immer wieder behaupteten Vorbildcharakters des schwedischen Rentensystems fallen die Upload-Aktivitäten Schwedens gering aus. Während ein Befragter dem zuständigen Sozialministerium “absolutely no ambition“ (Interview 43) bescheinigt, äußern sich andere differenzierter: “Countries like Sweden […] want to promote their systems, but I don’t think they want other member states to copy their system. […] A country like Sweden is only going to try to upload if that has to do with maintaining their own system.“ (Interview 44) Eine solche vorwiegend abwehrende Haltung geht auch einher mit eher geringen Erfolgen bei der Besetzung europäischer Schlüsselposition – mit gewisser Ausnahme des Beschäftigungsbereichs –, was durchaus kritisch bewertet wird: “Something Sweden has never been really good at. Many member states put people in the right position to influence the EU, but Sweden has been a bit naïve [on that].” (Interview 49) Als möglicher Grund werden die fehlenden Karriereperspektiven im nationalen Rahmen mittels bzw. nach einer Position in Brüssel angeführt: “what you have done there [in Brussels] counts nothing“ (Interview 53).

Direkt am EU- und vor allem OMK-Prozess beteiligte Befragte sehen Schwedens Engagement etwas positiver und erkennen durchaus gewisse strategische Ambitionen im SPC (Interview 48), vorwiegend im technischen

Bereich. Dabei komme es allerdings nicht oder selten zu einem gezielten Aufbau von Kontakten im Sinne von Upload-Koalitionen – mit einer Ausnahme: der Kooperation unter den nordischen Mitgliedsstaaten, die in der Regel mit einer Stimme sprächen (Interview 50). Die Sozialpartner spielen in der Upload-Dimension ebenfalls keine wesentliche Rolle (Interviews 45, 44). Als Gründe für die insgesamt gering ausgeprägten Upload-Aktivitäten werden die Wahrnehmung von Rentenpolitik als nationale Angelegenheit, eine geringe Notwendigkeit weiterer Reformen – und damit geringer Druck – angesichts bereits umgesetzter Maßnahmen und die hohe Zustimmung in der Bevölkerung zum eigenen System angeführt (Interviews 44, 52).

6.3.3 Interload

Auch beim Interload ist vorwiegend ein Austausch bzw. eine Kooperation mit den nordischen Nachbarn festzustellen (Interviews 50, 43), von denen auch wiederholt als "we, the Nordics" gesprochen wurde. Im kleinen Kreis der nordischen Wohlfahrtsstaaten, die im europäischen Vergleich als insgesamt "in a better position" (Interview 45) wahrgenommen werden, gilt das ansonsten sehr weitreichende Verständnis von Renten- und Sozialpolitik als nationale Domäne folglich nicht bzw. mit Einschränkungen. Ansonsten wurde Schweden vielfach als benchmark-setter betrachtet und durch andere Mitgliedsstaaten im Sinne einer ‚Reformberatung' kontaktiert, darunter Tschechien, Italien, Spanien, Polen, Belgien, Irland und die Niederlande, wobei dieser Austausch in der Regel über Besuche oder per E-Mail vollzogen wurde (Interview 49). Ein konkretes Beispiel führt Scherman (1999: 2) an: Bezüglich der NDC-Gestaltung der öffentlichen Säule hätten sich Litauen, Polen und Italien an Schweden gewandt (vgl. auch Kap. 6.5 zu Polen). In umgekehrter Richtung wurde eine Beobachtung der rentenpolitischen Entwicklungen vor allem in den Niederlanden, Deutschland und Großbritannien angegeben, mit denen man sich bspw. zu Gleichstellungsfragen oder bezüglich des öffentlichen ‚Verkaufens' einer Anhebung des Renteneintrittsalters austausche oder ausgetauscht habe (Interview 43).

6.4 Großbritannien

Das britische Rentensystem weist ebenfalls eine Mehrsäulenstruktur auf, die sich allerdings in einer Umstrukturierung befindet. Bis 2016 bildete die erste Säule die umlagefinanzierte Basic State Pension (BSP) zuzüglich eines sog. Pension Credit. Während die BSP als flat-rate ausbezahlt wurde – in Höhe von etwa £ 115/Woche (ca. 130 €) bei voller Anspruchsberechtigung, wobei für

den Bezug einer vollen oder anteiligen BSP komplizierte Regeln in Bezug auf Beiträge und Beitragszeit gelten (vgl. OECD 2014: 381f.) –, setzt sich der Pension Credit aus einem bedarfsgeprüften Guarantee Credit als steuerfinanziertem Sicherheitsnetz und einem Savings Credit zur Förderung privater Vorsorge zusammen (vgl. Pension Policy Institute 2015: 3ff.; OECD 2014: 383). Dazu kommen weitere bedürftigkeitsorientierte Leistungen wie Housing Benefit oder Council Tax Reduction (vgl. Pension Policy Institute 2015: 7). Die zweite Komponente bildete die ebenfalls umlagefinanzierte, aber verdienstabhängige State Second Pension (S2P) (vgl. ebd.: 8). Bei zusätzlicher betrieblicher Altersvorsorge besteht die Option eines ‘contracting out‘ (ebd.: 9). Ab 2016 werden BSP und S2P zur New State Pension als einheitlichem System zusammengeführt, wobei alle im alten System erworbenen Ansprüche weiterhin gelten (vgl. ebd.: 4). Bei voller Anspruchsberechtigung beträgt die New State Pension ca. £ 164 (ca. 185 €) pro Woche (British Government 2018). Das gesetzliche Rentenalter liegt bei 65 Jahren und soll bis 2028 auf 67 Jahre angehoben werden (vgl. MISSOC 2018). Eine erhebliche Rolle spielen schließlich unterschiedliche Formen der kapitalgedeckten betrieblichen und privaten Vorsorge. Insbesondere betriebliche Formen (occupational pension schemes) werden in diversen individuellen oder kollektiven Varianten angeboten, bspw. seitens einzelner Arbeitgeber oder in multi-employer schemes (vgl. Pension Policy Institute 2015: 12 und 55f.). Seit 2012 werden Arbeitnehmer ab 22 Jahren und über einem Jahreseinkommen von £ 10.000 automatisch in einem solchen Schema angemeldet (‘auto-enrolment‘; vgl. OECD 2014: 382; Pension Policy Institute 2015: 59). Der Gesamtbeitragssatz beträgt 8%, wobei der Arbeitgeber mindestens 3% übernimmt und ein staatlicher Zuschuss gewährt wird (vgl. ebd.).

Das britische Rentensystem geht zurück auf den Old Age Pensions Act von 1908 und den National Insurance Act von 1911. 1948 erfolgte nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Beveridge-Plans von 1942 der Einstieg in den modernen britischen welfare state (vgl. Kap. 3.1.3). Allerdings blieb das Rentenniveau trotz weiterer Reformen in den Jahren 1961 und 1966 niedrig, so dass 1978 eine einkommensabhängige Zusatzrente (SERPS) eingeführt wurde (vgl. Office for National Statistics 2015: 1ff.). In der Thatcher-Ära wurde das Rentenniveau dann allerdings wieder gesenkt und die Altersvorsorge zunehmend privatisiert (vgl. Bonoli/Shinkawa 2005: 57; Schulze/Moran 2009: 71; Mitton 2008: 264). In den 1990er Jahren setzte sich die Reformtätigkeit fort: Auf Grundlage der sog. Portillo Reviews wurde Einsparpotential identifiziert (vgl. Bonoli/Shinkawa 2005: 124) und mit dem Pensions Act von 1995 in Form einer Anhebung des Eintrittsalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre sowie Maßnahmen für umfangreiche zukünftige Einsparungen bei der SERPS umgesetzt (vgl. Schulze/Moran 2009: 69). Unter der Labour-Regierung ab 1997 wurden zwar einige graduelle Korrekturen vorgenommen (vgl. Mitton 2008: 265f.), aber trotz bekannter Armutsprobleme nicht in Form einer Erhöhung der

Grundrente, sondern mittels bedarfsabhängiger Zusatzleistungen, nämlich der Guaranteed Minimum Pension. Außerdem wurde im Jahr 2000 die alte SERPS durch die S2P ersetzt (s. o.), auf die bei gleichwertiger betrieblicher oder privater Altersvorsorge verzichtet werden kann. 2003 wurde die Guaranteed Minimum Pension ihrerseits durch den Pension Credit ersetzt, der von Altersarmut bedrohten Personen ein Einkommen von £ 119/Woche sichern sollte (vgl. Office for National Statistics 2011: 1ff.). 2004 wurde die Koordinierung betrieblicher Altersvorsorge durch die Einführung des sog. Pensions Regulator gestärkt (vgl. Schulze/Moran 2009: 69) und die Weiterführung der Rentenzahlungen an Arbeitnehmer in DB-Schemata im Fall einer Insolvenz des Arbeitgebers durch den sog. Pension Protection Fund gesichert (vgl. EPC/SPC 2010a: 160). Zudem wurde nun als Anreiz für eine längere Lebensarbeitszeit ein Zuschlag für Arbeitsjahre nach dem Eintrittsalter gewährt (vgl. OECD 2014: 81). Der Strategieplan 'Opportunity age' von 2005 betonte ebenfalls die Notwendigkeit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit, daneben die weitere Förderung privater Vorsorge und die Bekämpfung von Altersarmut (vgl. Department for Work and Pensions 2010: Annex 9: 16) und ging ebenso wie der frühere sog. Turner-Report (UK Pensions Commission 2004) in erneute Reformen 2007/2008 mit den Zielen der Nachhaltigkeit und Leistungsgerechtigkeit ein. Konkrete Maßnahmen waren hier etwa eine Rentenerhöhung um ca. 2,5%, ein vereinfachter Zugang zur BSP, eine Erhöhung des Renteneintrittsalters auf zunächst 66 Jahre, die Abschaffung der Frühverrentung bis 2011 und das o. g. 'auto-enrolment' in die betriebliche Altersvorsorge (vgl. Seeleib-Kaiser 2013: 4). Zudem wurde das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt und für jedes zusätzliche Arbeitsjahr ein Zuschlag von 10,4% festgeschrieben (vgl. British Government 2015). In den Folgejahren schließlich wurden bereits beschlossene Reformschritte zum Teil vorgezogen, das Renteneintrittsalter nun schon bis 2018 auf 65 und bis 2028 auf 67 angehoben (vgl. Department for Work and Pensions 2012) und in Reaktion auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs das 2006 eingeführte Regelrenteneintrittsalter zugunsten des Schutzes vor Altersdiskrimierung und der Stärkung der eigenständigen Wahl des Arbeitnehmers wieder aufgehoben (vgl. Berkowitz/Vadgama 2011: 1). Schließlich erfolgten weitere Maßnahmen zur besseren Regulierung der betrieblichen und privaten Vorsorge, etwa durch die erleichterte Mitnahme von Anwartschaften bei einem Arbeitgeberwechsel (vgl. Department for Work and Pensions 2015: 17) und mit dem Pensions Act 2013 die Umstellung auf die New State Pension (vgl. MISSOC 2018).

6.4.1 Download

Großbritannien begrüßte zunächst generell die OMK als Methode "to share good practices […] while respecting Member States' competence […] and

diversity of approach“ (Department for Work and Pensions 2012: 3). Sie entspricht nicht nur der grundlegenden britischen Prämisse der Souveränitätswahrung, sondern weist auch große Ähnlichkeit mit dem in Großbritannien bereits etablierten Monitoring auf (vgl. MacPhail 2010: 369). Die britische Regierung präsentiert in diesem Rahmen bspw. die Reformen von 2007/2008 als geeignete Maßnahme zur Erreichung der gemeinsamen Ziele, zunächst vor allem mit Blick auf Angemessenheit und die Bekämpfung von Altersarmut (vgl. Department for Work and Pensions 2010). Später steht dann verstärkt die Systemnachhaltigkeit im Mittelpunkt (z. B. Department for Work and Pensions 2012), wobei eigene Errungenschaften wie die Angleichung des Eintrittsalters für Männer und Frauen oder das aus Regierungsperspektive vorbildliche auto-enrolment hervorgehoben werden. Insgesamt wird allerdings das Thema Alterssicherung in den Berichten recht kurz abgehandelt, und die Reformen werden nicht ‚europäisch begründet', sondern lediglich ihre Kongruenz mit EU-Zielen festgestellt, wohl in erster Linie deswegen, weil die britischen Reformen zum größten Teil bereits vor den entsprechenden europäischen Aktivitäten umgesetzt worden waren. Dennoch bescheinigt die Kommission bspw. in ihrem Bericht 2010 (Europäische Kommission 2010d: 160) Großbritannien “significant progress“ und hebt insbesondere die guten Beschäftigungsdaten und die finanzielle Solidität des britischen Rentensystems hervor.

Schönheinz (2014: 182) attestiert der OMK/R, zu offeneren und tiefergehenden Diskussionen des Kriteriums Angemessenheit beigetragen zu haben. Die befragten Experten verweisen dagegen auf die allgemein distanzierte britische Haltung zur EU, weshalb die Regierung eine sozialpolitische Bezugnahme so gut wie möglich vermeide (Interviews 10, 9). Allerdings werde die Kommission gerne als Sündenbock verwendet: “There is a tendency in the UK to blame the Commission for everything“ (Interview 46). Zwar stellt die OMK aus dieser Perspektive eine Art ‚geringstes Übel' dar, war aber dennoch einigen Befragten unbekannt bzw. erst nach längerem Nachdenken ein Begriff (Interviews 4, 9). Auch die entsprechenden Ausschüsse werden mit wenigen Ausnahmen, nach denen in ihnen bspw. die “mood music for pension reforms“ (Interview 46) gesetzt werde, skeptisch bewertet, bspw. als “hangover from the 1960s or 70s“ oder “a bit of a gravy train“ (Interview 10). Lediglich die Sozialpartner würden eine Stärkung der OMK – vor allem in der Hoffnung auf eine bessere eigene Einbindung – begrüßen (vgl. TUC 2009; Nedergaard 2007: 14). Bzgl. der haushaltspolitischen Instrumente ist festzuhalten, dass im britischen Konvergenzprogramm wiederholt betont wurde, dass Großbritannien sich in einer vergleichsweise guten Position befinde, um die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme unter den Bedingungen einer alternden Bevölkerung aufrechtzuerhalten (bspw. Europäische Kommission 2002a; Rat der EU 2002c). Kommission und Rat begrüßen, dass für die britische Regierung “long term sustainability a key commitment“ darstelle, wenngleich sie ein gewisses Risiko darin sehen, dass die mit Anlagerisiken behaftete private Vorsorge

einen derart hohen Stellenwert für das britische Alterssicherungssystem hat (Europäische Kommission 2004e und 2006e; Rat der EU 2004c). Dementsprechend sehen die europäischen Institutionen Großbritannien nun "at medium risk" mit Blick auf die Bewältigung des demographischen Wandels (bspw. Europäische Kommission 2006e und 2008i). Die im Zuge der Krisenbewältigung verschärften haushaltspolitischen Instrumente sind aus britischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen (vgl. Department for Work and Pensions 2012: 10). Während ihnen durchaus ein Einfluss auf alle Mitgliedsstaaten unterstellt wird (Interviews 3, 13), falle dieser allerdings für Großbritannien als Nichtmitglied der Eurozone geringer aus (Interview 46), nicht zuletzt auch aufgrund der Nicht-Unterzeichnung des Fiskalpakts und Widerstands gegen eine allzu verbindliche Gestaltung des Europäischen Semesters (Interview 6). Im Rahmen des Letztgenannten hat Großbritannien wegen vergleichsweise guter Daten zu Beschäftigung und Alterssicherung bisher keine expliziten Empfehlungen erhalten, sondern lediglich eher allgemeine Verweise auf mögliche zukünftige ökonomische Krisen (vgl. bspw. Rat der EU 2010a: Abs. 11) – wobei die gegenwärtige Krise Großbritannien in eher geringem Ausmaß betraf (vgl. bspw. Office for National Statistics 2015a). U. a. durch den Fiscal Responsibility Act (National Archives 2010) waren Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zügig ergriffen worden, und auch die Weißbuchforderungen waren vielfach bereits vor dieser Phase umgesetzt oder bereits übererfüllt. Die Notwendigkeit dieser Maßnahmen habe aber unabhängig von der europäischen Ebene bestanden, so dass sich die Interaktion auf "cross-checking data" beschränkt habe (Interview 46). Insofern liegt die Interpretation nahe, dass eher gemeinsame Überzeugungen – möglicherweise mit gemeinsamem Ursprung etwa in der OECD (Interview 46) – als europäischer Druck zu den britischen Reformen geführt haben; gleichzeitig wird die Unterschiedlichkeit und Komplexität der nationalen Systeme als kaum überwindbares Hindernis für echte europäische Rentenpolitik betrachtet: "The EU cannot design an overall policy approach" (Interview 11). Gerade das britische System sei "unique in Europe because the pension payable from the state is a poverty relief mechanism" (Interview 46).

Insgesamt fällt die Bewertung eines rentenpolitischen Downloads mittels OMK oder HPI für Großbritannien damit sehr skeptisch aus, während die Rücknahme des 2006 eingeführten Regelrenteneintrittsalter einen punktuellen rechtlichen Einfluss darstellt. Dagegen wird in der zweiten und dritten Säule, auf denen ohnehin der britische Fokus liegt (Interviews 13, 6), durchaus ein größerer Einfluss europäischer Rechtssetzung deutlich und anerkannt, konkret in Form der Pensionsfondsrichtlinien IORP I und II von 2003 und 2014, durch die die EU-weite Sicherheit und Vereinbarkeit betrieblicher und privater Altersvorsorge gewährleistet werden soll (vgl. NAPF 2015).

6.4.2 *Upload*

Die Einschätzung bezüglich eigener Upload-Aktivitäten und -Erfolge seitens der britischen Befragten fällt für die Regierung als zentralen Akteur, im Wesentlichen verkörpert durch das Department for Work and Pensions und in zweiter Linie das Finanzministerium, weitgehend positiv aus (Interviews 6, 47), und die Sozialpartner überlassen aufgrund deren größerer Ressourcen und häufig deckungsgleicher Positionen den staatlichen Akteuren weitgehend das Feld (Interview 9). Dabei wird als Maßstab vor allem die Durchsetzung nationaler Interessen angelegt (Interviews 11, 47), um eine Art ‚Schadensminimierung' mit Blick auf die eigene rentenpolitische Autonomie zu betreiben (Interview 46). Initiativen anderer Mitgliedsstaaten werden daher nach Möglichkeit gebremst, was der Verhaltenskategorie des foot-dragging aus dem Repertoire der Europäisierungsforschung entspricht (auch Interview 6). Dementsprechend wird von einzelnen Befragten der Vorwurf erhoben, die britische Regierung verhalte sich "too reactive" (Interview 11) bzw. lassen es an "early engagement" mangeln (Interview 46).

Ein zentrales Mittel zur Durchsetzung eigener Interessen wird in der strategischen Besetzung von Schlüsselpositionen gesehen (Interviews 5, 47), ein weiteres – an der Schnittstelle zum Interload – in der Bildung von Allianzen mit "like-minded people, but also of making sure you have contact with people of different views" (Interview 46). Als Kanäle werden sowohl klassisches Lobbying als auch Plattformen wie Pensions Europe genutzt, häufig im Verbund mit Deutschland, den Niederlanden und Irland (Interview 10). Im Rahmen der OMK wurde auf die Möglichkeit verwiesen, in der Interaktion mit Kommission und Rat strategisch auf die Formulierung der Empfehlungen einzuwirken, wobei der Erfolg allerdings stark von den jeweiligen Persönlichkeiten der Verhandlungsführer abhänge (Interview 46). Die grundsätzliche Eigenwahrnehmung als erfolgreicher Upload-Akteur muss insofern zumindest partiell relativiert werden.

6.4.3 *Interload*

An Großbritannien zeigt sich deutlich die nicht immer trennscharfe Unterscheidung zwischen OMK-Prozess und Interload-Aktivitäten: Der mit der OMK intendierte Austausch findet vielfach nicht unter deren Label statt, sondern eher bilateral mit ausgewählten Staaten. Die öffentliche Säule ist davon allerdings ohnehin nur in geringem Maße betroffen: Zwar erfolgt ein Austausch, und insbesondere das zuständige DWP bemühe sich um Alliierte und Partner aus dem gesamten politischen Spektrum (Interviews 47, 5, 10), aber substanzielle Einflüsse auf Großbritannien werden durchweg verneint. Es gehe nicht um

“any of the member states going to another country saying they got a system that works perfectly […] The top level is easy, we want high, adequate and sustainable pensions, but the obvious answer is that the solution in Lithuania may not be the same [as the one] required in Portugal” (Interview 46).

Vielmehr ziele Großbritanniens „politische Aktivität auf das Verhindern von Allianzen anderer Mitgliedsstaaten ab“ (Interview 6, s. auch Upload). Allerdings wurde Großbritannien von einer Reihe von – vor allem osteuropäischen – Mitgliedsstaaten bezüglich des auto-enrolment sowie der Anhebung des Renteneintrittsalters “without a social revolution“ (Interview 5) um Rat gefragt. Aber auch Besucher aus bspw. den Niederlanden, Italien und Griechenland seien interessiert gewesen, “how our system works because they can’t understand how the UK can naturally pay such bad state pensions“ (Interview 46). Umgekehrt benennt Schönheinz (2014: 186) bzgl. der Frage der Renteninformationen einen dänischen Einfluss: “strategies on how to inform people about pension rights were influenced by the Danish debate […]. The UK learned about Denmark’s approach when a Danish delegation visited the UK”.

Im Vergleich zur eher sporadischen Interload-Aktivität in der ersten Säule findet im Bereich der betrieblichen und privaten Altersvorsorge durchaus eine intensive Kooperation mit Mitgliedsstaaten mit “similar views“ (Interview 46) statt, namentlich Deutschland, den Niederlanden, Irland und Belgien. Begleitet wird dies durch eine grenzüberschreitende Kooperation von Versicherungsanbietern (Interviews 10, 11). Hier findet sich auch ein Verweis auf den möglichen Vorbildcharakter eines anderen Mitgliedsstaates, nämlich der Niederlande, mit Blick auf deren deutlich konzentrierteres Angebot betrieblicher Altersvorsorge (400 Modelle, verglichen mit 40.000 in Großbritannien; Interview 46).

In der Regel finden solche Interload-Aktivitäten aus britischer Sicht eher spontan als langfristig-strategisch statt, was vereinzelt auch kritisch betrachtet wird (Interview 11). Zentrale Kanäle sind bilaterale Kontakte, u. a. informelle Besuche der Arbeits-, Sozial- und Rentenminister, etwa aus Schweden, den Niederlanden, Irland, Dänemark und Deutschland, oder Konferenzen (Interview 46). Daneben wurde mit der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) ein Gremium angeführt (Interview 3), das für die Befragten in den anderen betrachteten Mitgliedsstaaten offensichtlich keine zentrale Rolle spielt. Insgesamt spielen sich damit die britischen Interload-Aktivitäten meist ad hoc und vorwiegend außerhalb der öffentlichen Säule ab.

6.5 Polen

Das polnische Alterssicherungssystem wurde im Zuge der Systemtransformation der 1990er Jahre ebenfalls grundlegend neugestaltet, vor allem mittels der

großen Reform von 1999 (vgl. Armeanu 2010: 48), und weist heute drei Säulen auf, allerdings mit einigen Besonderheiten gegenüber den anderen hier betrachteten Systemen (vgl. zum Folgenden auch Frasyniuk-Pietrzyk 2014; Holzmann/Guven 2009; ZUS 2014). Die erste Säule ist als Umlageverfahren mit NDC-Systematik ausgestaltet und umfasst alle Berufstätigen mit Ausnahme einiger Gruppen, für die Sondersysteme bestehen (etwa Landwirtschaft, Polizei und Streitkräfte). Die zweite Säule ist ebenfalls obligatorisch, DC-basiert und zweiteilig. Der Arbeitnehmer kann bei Eintritt und anschließend alle vier Jahre entscheiden, ob seine Beiträge vollständig auf ein Unterkonto bei der staatlichen Sozialversicherungsanstalt (ZUS) gebucht werden oder anteilig in einen privat verwalteten Alterssicherungsfonds (OFE) fließen. Der Beitragssatz liegt bei 19,52%, davon 12,22% für die erste und 7,3% für die zweite Säule, letztere wahlweise aufzuteilen auf 4,38% bei der ZUS und 2,92% in einem OFE-Fonds. Das Eintrittsalter wird gegenwärtig von 65 (Männer) bzw. 60 (Frauen) Jahren auf 67 angehoben, was 2020 bzw. 2040 abgeschlossen sein soll (ZUS 2014: 43f.); die Rentenhöhe wird an Lebenserwartung, Verbraucherpreisindex und Lohnwachstum angepasst bzw. ist bei den OFE renditeabhängig (vgl. ebd.: 40f.). Frühverrentungsoptionen wurden zwar faktisch abgeschafft (vgl. Żukowski 2013: 5), es gibt aber steuer- oder durch zusätzliche Arbeitgeberbeiträge finanzierte ‚Überbrückungsrenten' für gesundheitlich besonders gefährdete Gruppen (vgl. ZUS 2014: 26, 52). Zudem ist eine vorgezogene Teilaltersrente möglich; das faktische Renteneintrittsalter liegt knapp unter 60 Jahren (vgl. Żukowski 2014: 14; ZUS 2014: 45). Die dritte Säule schließlich bilden freiwillige entweder betriebliche (PPE) oder individuelle (IKE/IKZE) Formen der Vorsorge, die staatlich gefördert werden, aber bisher nur einen geringen Verbreitungsgrad aufweisen (vgl. ebd.: 47f.).

Die zentrale Reform des polnischen Alterssicherungssystems mit dem Paradigmenwechsel von einer einzigen umlagefinanzierten Säule zum Mehrebenensystem erfolgte 1999. Allerdings war das alte System bereits in den 1980er Jahren unter erheblichen finanziellen Druck geraten (vgl. Chlon 2000: 6), der sich im Übergang zur Marktwirtschaft angesichts hoher Leistungsverpflichtungen, verbreiteter Frühverrentung und sinkender Beiträge in der Transformationskrise noch einmal verstärkte. Das entstandene Defizit wurde zunächst aus Steuermitteln ausgeglichen und kleinere Korrekturen vorgenommen, die die Projektionen aber nicht substanziell verbesserten (vgl. Chlon/Góra/Rutkowski 1999: 6ff.; Holzmann/Guven 2009: 182f.). Die daraufhin 1997 konzipierte und 1999 in Kraft getretene Reform sollte durch die Einführung eines Mehrsäulensystems eine langfristige Stabilisierung bewirken: "Security through diversity" (Chlon/Góra/Rutkowski 1999). Dazu erfolgte einerseits eine Umstellung auf ein DC-System zur stärkeren Kopplung von Beiträgen und Leistungen, um Beschäftigungsimpulse zu setzen und die öffentlichen Ausgaben zu senken (vgl. Góra 2003; Żukowski 2014), andererseits wurde nach dem oben beschriebenen Muster eine zweite öffentliche Säule

eingerichtet, wobei die Beiträge zu dieser allerdings zunächst rein privat, nämlich von Investmentgesellschaften (PTE), verwaltet wurden. Mit einer erneuten Reform 2011 wurde dann das o. g. ZUS-Unterkonto eingeführt, auf das nun ein erheblicher Teil der Beiträge zur zweiten Säule fließt und so zur Finanzierung laufender Renten herangezogen werden konnte. Begründet wurde diese Maßnahme mit schlechten Renditen der OFE einerseits und der öffentlichen Verschuldung andererseits, denn buchhalterisch sinkt damit das öffentliche Defizit (vgl. Frasyniuk-Pietrcyzk 2014; Żukowski 2014). Die EU-Kommission beziffert diesen Effekt auf 0,6% (2011) bzw. 0,5% (2012) staatliche Mehreinnahmen (Europäische Kommission 2013d: 7). Da zugleich der kapitalgedeckte Anteil sinkt, wurde zum Ausgleich bis 2012 eine zusätzliche individuelle Vorsorgeform (IKZE) mit steuerlicher Förderung eingerichtet (vgl. Żukowski 2014). 2012 erfolgte der Beschluss, das Renteneintrittsalter bis 2020 (für Männer) bzw. 2040 (für Frauen) auf 67 Jahre anzuheben, allerdings gegen erheblichen Widerstand (vgl. WELT 2015). 2014 schließlich wurden 51,5% der von OFE-Fonds gehaltenen Kapitalanlagen an die ZUS übertragen und anschließend vom Finanzministerium aufgelöst, was eine einmalige Reduzierung der öffentlichen Schuldenquote um etwa 8 Prozentpunkte bewirkte (vgl. IMF 2014: 14). Weiterhin ist die OFE-Mitgliedschaft nunmehr freiwillig (‘opt-in‘), ansonsten werden die Beiträge automatisch zur ZUS gebucht, womit sich der Charakter der zweiten Säule abermals verändert. Zudem wurde den privaten Fondsgesellschaften aufgrund niedriger Renditen verboten, in Staatspapiere zu investieren; die Obergrenze für Auslandsinvestments der PTE wurde zugleich unter Intervention des EuGH (s. u.) von 5 auf 30% angehoben (vgl. Frasyniuk-Pietrcyk 2014; IMF 2014; Żukowski 2014).

6.5.1 Download

Für die zentrale Reform des polnischen Alterssicherungssystems scheidet eine Beeinflussung auf dem Weg der OMK oder der HPI aufgrund ihres frühen Zeitpunktes aus; auch finden sich keine Belege für eine evtl. Beitrittseuropäisierung (vgl. Ferge/Juhász 2004: 234; Deacon 2000; Potucek 2004; Interviews 32, 29, 30, 31). Dagegen konstatieren Beobachter eine zentrale Rolle von Weltbank und USAID: “The EU supported the transnational campaign for pension privatization by staying out of the way while the World Bank took the lead“ (Orenstein 2008: 910). So finanzierte die Weltbank ein eigens eingerichtetes ‚Reformbüro’, und ein Weltbank-Vertreter stand der Reformkommission vor. In diesem Kontext erfolgte eine systematische Analyse zahlreicher Alterssicherungssysteme, darunter vor allem Ausprägungen des von der Weltbank propagierten Modells wie Chile oder Argentinien (vgl. Orenstein 2005: 195; Interviews 29, 32, s. auch Interload unten).

Im Rahmen der OMK wurde dann später durchaus die Notwendigkeit weiterer Reformen thematisiert (bspw. Ministry of Social Policy 2005: 3). So sei die Angemessenheit der Renten nach dem neuen System noch unklar, die Weichen seien aber gestellt (vgl. ebd.: 9ff.), allerdings bestünden weiterhin finanzielle Probleme, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der niedrigen Beschäftigungsquote von knapp 52% insgesamt und nur gut 20% bei älteren Arbeitnehmern (vgl. ebd: 23; Daten für 2004). Weiter werden die hohe Abgabenlast und die teuren Sondersysteme für die Landwirtschaft (KRUS) und die anhaltende Geschlechterungleichbehandlung (selbst-) kritisch betrachtet (vgl. ebd.: 21 und 27). Ein Vorstoß zur Angleichung des Renteneintrittsalters von Frauen war 2004 nach Protesten gescheitert. Im Gemeinsamen Bericht wird die Reformaktivität insgesamt begrüßt, die Nachhaltigkeit angesichts der identifizierten Defizite – u. a. der unterschiedlichen Altersgrenzen für Männer und Frauen, der teuren Sondersysteme, der geringen Beschäftigung und der Beeinträchtigung der innerstaatlichen Mobilität durch eine Vielzahl an unterschiedlichen Systemen – allerdings infrage gestellt (vgl. Europäische Kommission 2006a: 231ff.). Im NSB 2008 kann die polnische Regierung keine Fortschritte vermelden, sondern muss vielmehr eine finanzielle Verschlechterung eingestehen (vgl. Ministry of Labour and Social Policy 2008: 109). Diese wird auf die Übertragung von 7,3% der Beiträge auf die zweite Säule zurückgeführt, die im laufenden Umlageverfahren aus Steuermitteln ausgeglichen werden mussten (vgl. ebd.: 105). Positiv wurden eine leichte Besserung der Beschäftigungssituation, die weitgehende Abschaffung der Frühverrentung, ein eher geringes Armutsrisiko und Bestrebungen, die private Vorsorge auszubauen, hervorgehoben, außerdem die geplante Neuregelung des Renteneinstiegsalters (vgl. ebd.: 103-115). Die Bilanz im Gemeinsamen Bericht fiel erneut gemischt aus: Während Rat und Kommission die Einschränkung der Frühverrentung ebenso begrüßten wie die automatische Indexierung der Renten (vgl. Europäische Kommission 2009b: 81 bzw. 91), kritisierten sie wiederholt den ‘gender gap‘ (ebd.: 86). EPC und SPC (2010a: 120) schlossen sich dieser Kritik an und forderten weiterhin eine Überprüfung der Sondersysteme und insgesamt eine ambitioniertere Haushaltskonsolidierung (vgl. ebd.: 120f.). In den bezüglich der Alterssicherung knapp und deskriptiv gehaltenen NSB 2012 und 2014 wurde dann auch insbesondere die Angleichung des Renteneintrittsalters positiv hervorgehoben. Insgesamt weisen die polnischen Reformen hinsichtlich eines gleichberechtigten Verständnisses sozialpolitischer und fiskalischer Ziele durchaus weitgehende Kongruenz mit den OMK-Zielen auf (vgl. Weishaupt 2014; Żukowski 2013: 8). Allerdings waren diese nach Aussage der befragten Experten nicht handlungsleitend für die Reformen (Interviews 30, 31, 32, 29), sondern lediglich “useful primarily in formulating strategic policy goals“ (Wóycicka/Grabowski 2007: 107). Zurückgeführt wird dies u. a. auf die fehlenden rechtlichen Kompetenzen in der Rentenpolitik, weshalb die OMK auf “do whatever you want“ (Interview 29) hinauslaufe. Für einen allenfalls

mäßigen Einfluss der OMK spricht auch deren geringer Bekanntheitsgrad innerhalb der politischen Eliten (vgl. Żukowski 2013: 8).

Naheliegend erscheint angesichts zweier Defizitverfahren gegen Polen dagegen zunächst eine Beeinflussung auf haushaltspolitischem Wege. Bereits bei Polens EU-Beitritt lag das öffentliche Defizit über der 3%-Grenze, im folgenden Defizitverfahren stand das Rentensystem durchaus im Fokus und wurde auch im Rahmen des polnischen Konvergenzprogramms immer wieder thematisiert (bspw. Rat der EU 2004b; Europäische Kommission 2006d). Bei der Frage, inwiefern die kapitalgedeckten Systeme der zweiten Säule dem Staat zuzurechnen seien, da dieser die Aufsicht ausübte, kam Eurostat im Jahr 2004 entgegen der polnischen Lesart zu dem Schluss, diese würden "not recorded as government revenue or expenditure and do not have an impact on government deficit or surplus" (Eurostat 2004). Aufgrund einer dreijährigen Übergangsfrist fand diese Regelung auf Polen im ersten EDP allerdings keine Anwendung, so dass auch keine konkreten Rentenempfehlungen ausgesprochen wurden. Im zweiten EDP (2009-2015) stellte die Europäische Kommission (2009c: 5) zunächst fest, dass die erforderliche Konsolidierung bisher "only to a certain extent" stattgefunden habe. Während die polnische Position (s. Upload) war, die Einführung eines Mehrsäulensystems müsse bei der Defizitbewertung als ‚mildernder Umstand' berücksichtigt werden, lehnte die Kommission dies aufgrund der deutlichen Überschreitung des Defizitkriteriums (7,3% im Jahr 2009) ab (ebd.: 10). Nach der Reduktion des Beitragsanteils für die zweite Säule, mit der die staatlichen Einnahmen stiegen und das Defizit sank, bewegte sich dieser Wert näher an die geforderten 3% heran, so dass eine Berücksichtigung der Reformkosten möglich wurde (Europäische Kommission 2012e: 10). 2015 wurde das EDP gegen Polen eingestellt (Europäische Kommission 2015h: 4). Allerdings wurde die Rücknahme der Pflichtmitgliedschaft in den OFE kritisch bewertet, da sie drohe "[to] put an end to the systemic nature of the 1999 reform" (ebd.: 3; Eurostat 2014) – was langfristig wiederum die finanzielle Stabilität gefährde.

Weiterhin wäre ein haushaltspolitischer Einfluss auch auf dem Weg der CSR denkbar. Hier lassen sich in den Empfehlungen für 2011 bis 2016 primär drei Forderungen wiederfinden: eine Steigerung der Beschäftigungsquote, die Abschaffung der Sondersysteme und die Angleichung des Renteneintrittsalters für Männer und Frauen (bspw. Rat der EU 2014, 2011e, 2016b). Der erste Punkt wurde, wie bereits in Abschnitt 4.5.1 diskutiert, in den NRPs regelmäßig detailliert aufgegriffen, wobei aber erhebliche Umsetzungsdefizite konstatiert werden. Die Angleichung und Erhöhung des Renteneintrittsalters wird in den Berichten anfangs ebenfalls thematisiert (etwa Polnische Regierung 2013: 78), mit der beschlossenen Umsetzung der Erhöhung auf 67 Jahre bis 2020 für Männer und 2040 für Frauen erfolgt dazu keine Empfehlung mehr. Dagegen ist eine Abschaffung der Sondersysteme wiederholten Empfehlungen zum Trotz bisher nicht umgesetzt worden (vgl. auch Bekker 2016: 40).

Zusammenfassend ergibt sich für den HPI-Kanal für Polen ein gemischtes Bild: Konsolidierungsanstrengungen wurden immer wieder angemahnt und fanden auch tatsächlich statt, und insbesondere bei den Reformen 2011 und 2014 erscheint ein Einfluss naheliegend, zumindest im Sinne einer öffentlichen und medial vermittelten Wirkung europäischer Entscheidungen (vgl. Interview 30). Allerdings verweisen einige Befragte auf eine bereits in der Verfassung verankerte nationale Schuldenbremse als eigentlichen Grund (Interviews 29, 39); der haushaltspolitische Druck habe dann lediglich als unterstützende Argumentationshilfe gewirkt (Interview 31), zumal Polen von der Krise ab 2008 vergleichsweise wenig getroffen wurde (vgl. Lequesne 2016: 51). Weiterhin konnten gegen Polen als Nicht-WWU-Mitglied im EDP keine Sanktionen verhängt werden, und das Scheitern eines zentralen Anliegens der europäischen Akteure – der Abschaffung der Sondersysteme – an innenpolitischen Widerständen (Interview 29) zeigt, dass offenbar ein Spielraum besteht.

Deutlichen Einfluss hatte dagegen neben den bereits angesprochenen Eurostat- und Kommissionsentscheidungen bezüglich der Einstufung der zweiten Säule ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (2011) nach einer Klage der Kommission. Diese hatte bereits 2007 ein Mahnschreiben an Polen gerichtet und anschließend ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV eingeleitet, da die o. g. Obergrenzen für PTE-Auslandsinvestitionen aus ihrer Sicht einen Verstoß gegen den freien Kapitalverkehr darstellten. Der polnische Standpunkt, die OFE-Fonds fielen aufgrund ihres nicht-wirtschaftlichen Charakters nicht in dessen Geltungsbereich (vgl. ebd.: Rd. 35), verwarf der EuGH (ebd.: Rd. 40f.), womit eine Neuregelung notwendig wurde und unstrittig ein konkreter Einfluss vorliegt.

6.5.2 Upload

Grundsätzlich ist das polnische Selbstbewusstsein gut zehn Jahre nach dem EU-Beitritt gewachsen, und man ist durchaus gewillt, die Mitgliedschaft und die eigene Größe zur Förderung nationaler Interessen zu nutzen (Ministry of Foreign Affairs 2014: 21). Allerdings stellt die Alterssicherung dabei kein zentrales Thema dar (Interview 32), und zumindest gegenwärtig betreibe man keinen "concrete upload" (Interview 29). In der jüngeren Vergangenheit gab es allerdings mindestens zwei solche Fälle: Zum einen versuchte Polen, die oben angesprochene Klassifizierung der zweiten Säule im European System of Accounts (ESA) in seinem Sinne zu beeinflussen. Als Begründung für die Zurechnung zum Staatshaushalt wurde die Einheit der ersten und zweiten Säule angeführt: "The name ‘second pillar‘ was just an advertisement" (Interview 31). Eurostat (2004) lehnte dies wie gezeigt ab. Im zweiten Fall ging es um die Einstufung der Reform von 1999 als systemisch und damit als ‚mildernder Umstand‘ im EDP. Auch hier entschied Eurostat (2014), dass eine solche

Einstufung nach Rücknahme der Zwangsmitgliedschaft in der kapitalgedeckten Säule nicht möglich sei: “after the amendments in 2013, the Polish pension reform of 1999 is not eligible for a treatment as a systemic pension reform“. Bereits im Kontext des Grünbuchprozesses hatte man sich vergeblich um eine entsprechende Berücksichtigung der Reform bemüht (Government of Poland 2010: 2f.). Neben diesen beiden konkreten und interessengetriebenen Fällen steht wie bei den meisten betrachteten Mitgliedsstaaten die Abwehr weiterer Kompetenzverluste im Mittelpunkt (Interview 31), nicht zuletzt angesichts des immer noch “immense gap in economic development and the need for catching up“ (Wóycicka/Grabowski 2007: 101).

Aus polnischer Sicht spielen Upload-Partnerschaften eine wichtige Rolle (Ministry of Foreign Affairs 2014: 28). Während dafür traditionell in erster Linie die osteuropäischen Nachbarn infrage kommen (ebd.: 29ff.), betonen die befragten Experten eher themenspezifische Konstellationen (Interviews 31, 30). Im Fall von Upload-Ambitionen würden vornehmlich formale Kanäle wie Ausschussarbeit, Stellungnahmen nationaler Akteure oder bilaterale Gespräche genutzt (Interviews 30, 31, 32). Eine Parallele zu Schweden findet sich in Kritik an eigenen Erfolgen bei der Besetzung von Schlüsselpositionen: “Poland has not made sufficient progress in filling key positions in the EU institutions […] This may weaken our potential to effectively influence the Commission from inside“ (Ministry of Foreign Affairs 2014: 23).

6.5.3 Interload

Für die große Reform Ende der 1990er Jahre wird Schweden als “twin brother“ (Interview 29) angeführt, daneben Parallelen zu und ein Austausch mit Italien (Interviews 29, 32, 31). Insgesamt finde ein Blick auf andere Mitgliedsstaaten selbstverständlich statt und werde durch die OMK maßgeblich erleichtert: Es sei „schwer, nicht von anderen Ländern zu lernen, wenn […] man an der OMK teilnimmt“ (Interview 32). Wie bei den anderen betrachteten Mitgliedsstaaten finde dies aber nicht systematisiert statt, zumal die Übertragbarkeit konkreter Maßnahmen ohnehin fraglich sei, sondern Modelle und Erfahrungen anderer Mitgliedsstaaten würden fallweise herangezogen, nicht zuletzt als Argumentationshilfe etwa bei der Anhebung des Renteneintrittsalters (Interview 30). Demzufolge ergebe sich kein klares Muster bei der Auswahl der Partner (Interviews 31, 30). Die im konkreten Fall identifizierten Interload-Partner würden dann entweder in bzw. am Rande von Ausschusssitzungen oder gezielt außerhalb angesprochen; daneben werden auch die einschlägigen Datenportale von EU und OECD als Informationsquelle genutzt (Interview 30).

6.6 Italien

Abschließend wird das italienische Alterssicherungssystem betrachtet, das mit umfangreichen Reformen in den 1990er Jahren von einem traditionellen Einsäulen- zu einem Mehrsäulensystem umgebaut wurde (vgl. Jessoula/Pavolini 2012: 6). Die erste, öffentliche Säule umfasst zwei Stufen: eine klassische Altersrente und eine Grundsicherungskomponente. Die Altersrente als Hauptbestandteil des Gesamtsystems ist beitragsfinanziert und im Umlageverfahren nach NDC-Systematik (bis 2011 DB) organisiert (vgl. OECD 2014: 284). Die Altersgrenze wird seit 2008 von ursprünglich 65 (Männer) bzw. 60 (Frauen) schrittweise bis 2021 auf 67 Jahre (beide) angehoben (vgl. Jessoula/Pavolini 2012: 9). Der Beitragssatz für abhängig Beschäftigte beträgt 33%, wobei der Arbeitnehmer 1/3, der Arbeitgeber 2/3 trägt, für Selbstständige liegt er bei 20/21% und wird bis 2018 auf 24% angehoben (vgl. OECD 2014: 284). Die Bruttoersatzrate einer vollen Rente lag 2010 bei 67,1% und wird bis 2020 auf 56% und bis 2050 auf 48,1% sinken, wobei die Leistungshöhe durch einen Umwandlungskoeffizienten eng an das Renteneintrittsalter gebunden ist (vgl. Europäische Kommission 2003: 141; OECD 2014: 284f.). Bis 2011 existierten daneben zusätzlich sog. ‚Senioritätsrenten', die lediglich von der Beitragszeit abhängig waren und altersunabhängig ausbezahlt wurden (vgl. Ferrera/Jessoula 2009: 421 und u.). Die Grundsicherungskomponente (assegno sociale) für Rentner ohne beitragsabhängige Rente ist steuerfinanziert und bedürftigkeitsgeprüft und betrug im Jahr 2013 ca. 5.750 € (vgl. Jessoula/Pavolini 2013: 4), die um zahlreiche unterschiedliche Zulagen von insgesamt bis zu knapp 190 €/Monat ergänzt werden können (vgl. OECD 2014: 286).

Die zweite und dritte Säule bilden verschiedene optionale kapitalgedeckte Zusatzrenten. Dabei stellen tarifvertraglich vereinbarte geschlossene Fonds (CFP) die klassische Form betrieblicher Altersvorsorge dar (vgl. Jessoula/Pavolini 2011: 7), während offene Fonds (OPF) je nach ihrer kollektiven oder individuellen Ausgestaltung der zweiten oder dritten Säule zugerechnet werden (vgl. OECD 2014; 286; Jessoula/Pavolini 2013: 5). Mit dem ‚Trattamento di Fine Rapporto' existiert zusätzlich ein Abfindungsfonds, aus dem Leistungen bei Arbeitsplatzwechsel oder Eintritt in den Ruhestand gezahlt werden. Der Beitragssatz zu diesem TFR beträgt 6,91%, die pauschal ausgezahlten Leistungen bilden eine nicht unerhebliche zusätzliche Sicherungskomponente innerhalb des italienischen Alterssicherungssystems (vgl. OECD 2014: 286; Ferrera/Jessoula 2009: 417f.). Allerdings wird Arbeitnehmern seit 2007 mittels einer 'silent consent'-Option (folglich: wenn kein aktiver Widerspruch erfolgt) nahegelegt, die Beiträge zum TFR in die CPFs der zweiten Säule zu überführen (vgl. OECD 2014: 286; Jessoula/Pavolini 2011: 6). Eine weitere Option privater Vorsorge bilden schließlich individuelle Lebensversicherungen (vgl. Ferrera/Jessoula 2009: 419).

Das italienische Alterssicherungssystem hat in der jüngeren Vergangenheit eine ganze Reihe von Reformen durchlaufen. Als Konsequenz drastisch steigender Rentenausgaben Anfang der 1990er Jahre (vgl. Ferrera/Jessoula 2009: 431f.) erfolgte 1992 die sog. Amato-Reform. Diese umfasste zunächst eine Modifizierung der Rentenformel, nach der nun für neu auf den Arbeitsmarkt Eintretende die gesamte Erwerbstätigkeitszeit zur Berechnung herangezogen wurde (vgl. Ferrera/Jessoula 2005: 32), und die Anhebung des Eintrittsalters von damals 55 auf 60 (Frauen) bzw. 65 (Männer) Jahre im privaten Sektor, während dies im öffentlichen Bereich bereits erfolgt war (vgl. Ferrera/Jessoula 2009: 433). Die o. g. Senioritätsrenten wurden nun erst nach 35jähriger Beitragszeit ausbezahlt, die öffentlichen Renten von der Lohnentwicklung entkoppelt und für die klassische Altersrente die Mindestbeitragszeit von 15 auf 20 Jahre erhöht (vgl. ebd.). Für den Ausbau einer zweiten und dritten Säule wurde der nötige Rechtsrahmen geschaffen und die freiwillige Überführung der TFR-Beiträge in solche zusätzlichen Systeme ermöglicht (vgl. Ferrera/Jessoula 2005: 32 und 2009: 433). Aufgrund der weiterhin angespannten ökonomischen Lage folgte bereits 1995 die sog. Dini-Reform. Sie umfasste, wenngleich mit teils langen Übergangsfristen (vgl. ebd.: 437), eine Umstellung des bisherigen DB- auf ein NDC-System, wobei das Umlageverfahren beibehalten wurde (vgl. Ferrera/Jessoula 2005: 36), eine Harmonisierung der Berechnungsregeln für Angestellte im privaten und öffentlichen Sektor sowie Selbstständige, die Einführung eines flexiblen Renteneintrittsalters zwischen 57 und 65 Jahren – mit Abschlägen bei frühzeitigem Renteneintritt – und eine weitere Erhöhung der notwendigen Beitragszeit für Senioritätsrenten auf 40 Jahre. Weiterhin wurden Gutschriften für Erziehungszeiten eingeführt, die Beitragssätze erhöht, die bisherige ‚pension sociale' und Zuschüsse zu kleinen Renten durch den o. g. ‚assegno sociale' ersetzt und steuerliche Anreize für private Vorsorge zum Ausbau der zweiten und dritten Säule eingeführt (vgl. Ferrera/Jessoula 2009: 438).

Die Prodi-Reform von 1997 brachte lediglich eine Beschleunigung bereits beschlossener Reformschritte und einige kleinere Anpassungen wie eine weitere Verschärfung der Bezugsbedingungen für eine Senioritätsrente, zudem wurde die Grundrente erhöht (vgl. ebd.: 439). Die Berlusconi-Regierung wollte ab 2001 weitere Anreize für ein höheres Renteneintrittsalter und mehr private Vorsorge setzen, stieß allerdings auf Widerstand. Umgesetzt wurde schließlich die angesprochene 'silent consent'-Formel zur Übertragung von TFR-Beiträgen in geschlossene Fonds der betrieblichen Altersvorsorge, die verstärkte Förderung der privaten Vorsorge wurde quasi vertagt (vgl. ebd.: 444f.). Insgesamt befand sich das italienische Alterssicherungssystem damit über Jahre in einer dauerhaften Übergangsphase mit langwierigen Einführungsfristen bereits beschlossener Neuregelungen und einer unterentwickelten zweiten und dritten Säule.

Die einsetzende Krise wirkte dann als Verschärfung und damit als Katalysator neuer Reformen (vgl. Natali/Stamati 2013: 49). In den Jahren 2009 und 2010 wurden zunächst kurzfristige Einsparungen vorgenommen, außerdem in Reaktion auf Druck von Kommission und EuGH (s. Kap. 6.6.1) geschlechtsspezifische Unterschiede beim Renteneintrittsalter beseitigt (vgl. Fargion 2010: 12; Natali/Stamati 2013: 49) sowie eine allgemeine Erhöhung des Eintrittsalters ab 2015 beschlossen, verbunden mit einer Kopplung an die Lebenserwartung. Schließlich verfolgte auch die Fornero-Reform 2011 die Ziele der – beschleunigten – Harmonisierung des Eintrittsalters für Männer und Frauen und der Anhebung des Eintrittsalters. Dazu wurde die Übergangsphase zum neuen NDC-System verkürzt, die Berechnung erfolgt nun für Arbeitsjahre ab 2011 anteilig nach dem neuen System (vgl. Jessoula/Pavolini 2012: 8). Zusätzlich zum bereits Beschlossenen soll ab 2021 das niedrigstmögliche Renteneintrittsalter bei 67 Jahren liegen (vgl. ebd.), die Senioritätsrenten wurden vollständig abgeschafft, die Option eines späteren Renteneintritts geschaffen und eine Frühverrentung nur noch ab 63 Jahren bei Vorliegen von 41 (Frauen) bzw. 42 (Männer) Beitragsjahren ermöglicht (vgl. Jessoula/Pavolini 2013: 5).

6.6.1 Download

Für die frühen Reformen fällt eine Beeinflussung durch die OMK schon aufgrund des zeitlichen Kriteriums aus, sie werden im Anschluss auf einen möglichen HPI-Einfluss untersucht. Für die Phase ab 2001 ergibt sich ein gemischter Befund: Einerseits gehörte Italien deutlich zu den Befürwortern der OMK/R (s. Upload, 6.6.2), betrieb in ihrem Rahmen durchaus einen konstruktiven Austausch (vgl. Sacchi 2008: 162) und nutzte insbesondere das Kriterium der Angemessenheit zur Durchsetzung von Reformen gegen nationale Widerstände (vgl. ebd.: 163). Insgesamt wurde die OMK als hilfreiche „Argumentationshilfe" und Instrument zur Aufrechterhaltung des Reformtempos wahrgenommen (Interview 42). Andererseits sind keine konkreten inhaltlichen Einflüsse oder Lernprozesse nachweisbar, da zentrale Reformen bereits in den 1990er Jahren erfolgten – worauf bspw. im NSB 2002 (Italienische Regierung 2002) auch verwiesen wird – bzw. die Berlusconi-Regierung bereits 2001 ihre Reformpläne eingebracht hatte. Später ist die OMK/R für Italien dann scheinbar bedeutungslos (vgl. Sacchi 2007: 89): Für 2005 wurde gar kein NSB vorgelegt und auch ein Kommissionsfragebogen zur OMK/R nicht beantwortet. Allerdings enthielten die Gemeinsamen Berichte ab 2003 mit Ausnahme eines Ausbaus der zweiten und dritten Säule auch keine expliziten Forderungen für diesen Bereich (vgl. bspw. Europäische Kommission 2005a). Die sinkende Bedeutung der OMK wird unter anderem auf eine weniger ausgeprägte Kooperationsbereitschaft und allgemeine Schwäche der Prodi-Regierung (Interview 42), aber auch auf die bereits durchgeführten Reformen (Interview 37 und

Italienische Regierung 2008) zurückgeführt, an denen letztlich keine signifikanten Änderungen mehr vorgenommen wurden. Die späteren Reformen unter dem Einfluss der Krise werden wiederum im Folgenden unter dem Vorzeichen haushaltspolitischer Instrumente diskutiert. Schon die Amato- und die Dini-Reform Anfang/Mitte der 1990er Jahre standen unter dem Eindruck finanziellen Drucks. Die angestrebte Erfüllung der Konvergenzkriterien zur WWU fungierte als „Modernisierungspeitsche" (Gohr 2001: 36; vgl. auch Anderson/Kaeding 2015: 244), der auch unter eher ungünstigen Bedingungen – Vielparteiensystem, instabile Regierungen, Widerstand starker Sozialpartner – in erhebliche sozialpolitische Anpassungen mündete (vgl. Gohr 2001: 20). Auch in den Folgejahren spielten haushaltspolitische Instrumente eine Rolle: So finden sich im Rahmen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vor allem bis 2001 wiederholt Anmerkungen zum Rentensystem, bspw. die Forderung nach einem „umfassenderen Ansatz […] im Rahmen eines groß angelegten Umbaus des italienischen Wohlfahrtssystems" (Rat der EU 2001b: 1). 2002 (Rat der EU 2002b: 1) wurde gefordert, die Reformen der Berlusconi-Regierung zur Ausgabeneindämmung zu beschleunigen, im Folgejahr (Rat der EU 2003b: 2), die Zusatzsysteme stärker zu fördern. Der faktische Einfluss auf die Reformen bleibt schwierig zu beurteilen, Rat und Kommission begrüßten diese jedoch (vgl. Rat der EU 2005: 2), wenngleich sie wiederholt auf die Notwendigkeit einer entschlossenen und zügigen Implementierung hinweisen (Rat der EU 2004d; Europäische Kommission 2006f; Rat der EU 2006c).

Zwar befand sich Italien außerdem von 2005 bis 2013 dauerhaft im Defizitverfahren (2005-2008 und 2009-2013, vgl. Pavolini et al. 2014: 7), erst die Krise ab 2009 wirkte jedoch als tatsächlicher 'game changer' in Richtung eines weitaus substanzielleren Einflusses, als auch Italien zunehmend unter den doppelten Druck der EU-Institutionen und der Finanzmärkte geriet. Das BIP-Wachstum betrug im Jahr 2009 -5,5% (vgl. Eurostat 2015), das Haushaltsdefizit lag bei 4,5% des BIP und die Schuldenquote bei 113% (Europäische Kommission 2009d: 3; vgl. Natali/Stamati 2013: 312). Spätestens als Italien Schwierigkeiten bekam, seine Schulden auf den Finanzmärkten zu refinanzieren, geriet auch das Alterssicherungssystem mit seinem Ausgabenanteil von ca. 15% unter erheblichen Druck (vgl. Pavolini et al. 2014: 9). Dabei wurden die formalen europäischen Instrumente eher wenig genutzt: Im seit 2009 laufenden und 2013 eingestellten EDP findet sich lediglich ein einmaliger Hinweis auf die hohen Rentenausgaben (vgl. Rat der EU 2009: 10), und auch in den CSR hatte das Alterssicherungssystem nicht die oberste Priorität (vgl. De la Porte/Natali 2014: 744), was sich auch in der Abwesenheit expliziter Renten-Empfehlungen seit 2011 (vgl. Clauwaert 2013: 8f.) widerspiegelt. Im Gegenzug wurde Italien aber auf informellem Weg unter erheblichen Druck gesetzt: Im August 2011 erhielt die italienische Regierung einen gemeinsamen Brief von EZB und italienischer Zentralbank, unterzeichnet von den beiden Präsidenten Trichet und Draghi, in dem u. a. explizite Reformvorschläge für

das Alterssicherungssystem enthalten waren, bspw. “making more stringent the eligibiltiy criteria for seniority pensions [and] rapidly aligning the retirement age of women in the private sector“ (Draghi/Trichet 2011: 1). Auch eine Frist bis September 2011 setzte der Brief. Die präzisen und expliziten Forderungen (vgl. Pavolini et al. 2014: 12; De la Porte/Natali 2014: 745; Sacchi 2014: 7) mündeten in die unmittelbare Ankündigung eines Konsolidierungspakets, das u. a. eine Verschärfung des Zugangs zu Senioritätsrenten und neue Regeln für die Leistungsberechnung enthalten sollte, jedoch durch die Lega Nord abgelehnt wurde und zudem aus europäischer Sicht nicht weit genug ging (vgl. De la Porte/Natali 2014: 746; Sacchi 2014: 8). Nach einer erneuten Intervention durch EU und IWF (vgl. ebd.), angeführt von Deutschland und Frankreich, die die Sorge um potentielle Auswirkungen auf den Euro umtrieb (vgl. De la Porte/Natali 2014: 746), trat die Berlusconi-Regierung zurück und wurde durch eine Technokraten-Regierung unter Mario Monti ersetzt. Diese setzte mit dem ‘Save Italy Decree‘ (Gesetz 201/2011) die Fornero-Reform und damit weitgehend die Forderungen des EZB-Briefes um.

Kommentatoren heben den außerordentlichen Druck dieser informellen Intervention, die ein „beispielloses Eingreifen“ dargestellt habe, hervor (Jessoula/Pavolini 2012: 12; De la Porte/Natali 2014: 746; Interview 19). Darin äußere sich eine qualitative Veränderung europäischen Einflusses nach 2009 gegenüber der Hochzeit der OMK (Interview 37), ein Schwerpunkt auf haushaltspolitischen Aspekten, der sich auch in einer Bedeutungszunahme des EPC gegenüber dem SPC zeige (Interviews 17, 37), und eine Verschiebung zu informellen Kanälen und impliziten Konditionalitäten (vgl. Sacchi 2014: 13). Einige Befragte betonen den Charakter einer indirekten Reformanleitung – auch aufgrund von Italiens Bedeutung für die WWU – anstelle direkterer Wege über EDP oder CSR (Interview 37) bzw. stellen in den Raum, die Reformen hätten auch ohne den EZB-Brief stattgefunden und dieser habe vielmehr der bewussten Diskreditierung und letztlich Ersetzung der Person Berlusconi gedient: “The letter was like a coup d’état“ (Interview 42). Insgesamt muss haushaltspolitischen Instrumenten für die Phase ab 2009 damit ein durchaus erheblicher Einfluss attestiert werden, wenngleich die eigentlich dafür vorgesehenen formalen Instrumente wenig genutzt wurden.

Mittels rechtlicher Instrumente ist ebenfalls ein europäischer Einfluss feststellbar: Kommission und EuGH (Europäischer Gerichtshof 2008) forderten Italien auf, das Renteneintrittsalter für Frauen und Männer zu harmonisieren. Das daraufhin beschlossene Gesetz 102/2009 (vgl. Jessoula/Pavolini 2011: 7) genügte diesen Ansprüchen nicht, so dass die Kommission erneut Druck ausübte (vgl. Europäische Kommission 2010e), was in das Gesetz 122/2010 mündete, mit dem die Angleichung zeitlich vorgezogen wurde (vgl. Jessoula/Pavolini 2011: 8). Hier liegt folglich ein unzweifelhafter und direkter Eingriff (Interview 18) der Kommission im Verbund mit dem EuGH vor.

6.6.2 *Upload*

Italien war zunächst ein starker und expliziter Befürworter der OMK/R und bildete in diesem Zusammenhang eine Upload-Koalition mit vor allem Frankreich, Deutschland und Belgien, um die Formulierung der OMK-Oberziele zu beeinflussen, die Natali (2009: 15) dann auch als "the result of the co-ordinated action of continental European countries (i. E. France, Belgium and Germany) and southern European countries (Italy), then followed by Sweden" bezeichnet (vgl. auch Natali 2007: 13). Im Kontext der Ratspräsidentschaft 2003 habe Italien das Thema Alterssicherung ebenfalls auf die europäische Agenda gesetzt (vgl. Sacchi 2008: 163 und 2007: 89), bis hin zum – umgehend wieder fallengelassenen – Vorschlag eines ‚Maastricht delle pensioni' im Sinne einer Ausstattung der OMK mit Sanktionen und einem bei der Kommission angesiedelten Scoreboard (vgl. ebd.: 88f.). Mit dem Renten-Grünbuch flammten entsprechende Gestaltungsansprüche noch einmal kurz auf, als sich Italien für stärkere Anreize bei der Rentenangemessenheit, die bessere Berücksichtigung von Krisenfolgen bei der Nachhaltigkeitsbewertung – bis hin zu einem zum SWP komplementären Bewertungssystem – sowie insgesamt eine Stärkung der OMK einsetzte (Italienische Regierung 2010: 3ff. und 17ff.). Außerdem wurde die OMK zum "selling the pension reforms or [for] self-promotion" (Interview 42) genutzt, durchaus mit dem Anspruch, selbst als benchmark-setter zu fungieren (vgl. Natali 2007: 13).

Nach der oben angesprochenen kurzen Phase stärkerer Aktivitäten konstatieren Beobachter allerdings insgesamt die Abwesenheit einer einheitlichen Upload-Strategie mit entsprechend großem Spielraum für ‚Praktiker' (vgl. ebd.) und ein zweifelhaftes genuines Interesse an europäischer Sozialpolitik (vgl. Sacchi 2007: 95). Vielmehr seien entsprechende Aktivitäten innenpolitischen Motiven geschuldet gewesen (vgl. ebd.). Dazu passt, dass nach der Reform von 2011 Italiens Alterssicherungssystem eigentlich gut aufgestellt war, aber keine nennenswerten Upload-Ambitionen mehr zu beobachten waren (Interviews 17, 37). Ein Befragter führt dies auf einen stärkeren Fokus auf den Ausbau der zweiten und dritten Säule einerseits und die ungünstigen ökonomischen Umstände andererseits zurück (Interview 42). In der Staatsschuldenkrise verfolgte Italien weniger einen Upload konkreter rentenpolitischer Inhalte, äußerte wohl aber im Sinne eines ‚Meta-Uploads' wiederholt Kritik an der einseitigen Betonung von Sparanstrengungen und Strukturreformen angesichts deren sozialer und politischer Folgen und setzte sich für aus italienischer Sicht ausgewogenere Maßnahmen zur Bewältigung der Krise ein (Interview 19, bspw. auch Monti 2012).

6.6.3 Interload

Jenseits der OMK gaben die italienischen Experten einen regelmäßigeren Austausch mit Spanien und Großbritannien an, vor allem aber eine explizite Vorbildfunktion Schwedens für die Reform von 2011, bspw. hinsichtlich der NDC-Ausgestaltung und der Koppelung der Rentenanpassung an die steigende Lebenserwartung (Interviews 19, 37). Ein anderer Befragter relativiert, zwar seien Ideen und best practices berücksichtigt worden, ein unmittelbares Vorbild habe es aber nicht gegeben und könne es aufgrund der Unterschiedlichkeit der Systeme auch gar nicht geben (Interview 18). Ähnlich äußern sich weitere Gesprächspartner: Die schnelle und im kleinen Personenkreis vollzogene Umsetzung der Reform 2011 spreche gegen einen systematischen Vorbildcharakter des schwedischen Systems (Interview 17), vielmehr habe es sich um parallele, aber weitgehend unabhängige Entwicklungen gehandelt und es sei eher Deutschland als makroökonomisches Rollenmodell einflussreich gewesen (Interview 42). Insgesamt kann auch für Italien kein systematischer oder institutionalisierter Interload konstatiert werden, sondern – neben relativen Selbstverständlichkeiten wie der Nutzung der MISSOC-Datenbank – lediglich ein Informationsaustausch im Rahmen von Einzelveranstaltungen und bilateraler Treffen der Sozialversicherungsträger, wobei hier vor allem ein Austausch zwischen Deutschland und Italien hervorgehoben wird (Interview 18).

6.7 Bilanz

Stellt man die betrachteten Fälle nebeneinander, so ergibt sich ein insgesamt schwacher Einfluss der OMK/R. Zentrale Reformen wurden vielfach schon vor deren Einführung durchgeführt (Deutschland, Schweden, Polen, Großbritannien) oder wiesen keinen erkennbaren OMK-Bezug auf (Polen 2011 und 2014). Am ehesten lässt sich die OMK/R noch für die Rentenreformen in Italien als partiell relevant einstufen, wenngleich auch in diesen Fällen vor allem eine Nutzung als punktuelle Inspiration und Argumentationshilfe festzustellen ist. Dennoch kann sicherlich von einer gewissen normativen Wirkung im Sinne eines "coherent reform template" (Anderson 2015a: 106) oder einer „Harmonisierung der Köpfe" (Interview 28) gesprochen werden, wenngleich es den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen bleibt, ob und ggf. wie sie dies aufgreifen.

Die Wirkung der haushaltspolitischen Instrumente ergibt ein gemischtes Bild, das – kaum überraschend – maßgeblich durch die ökonomische Situation des betreffenden Mitgliedsstaates geprägt wird. So lässt sich für Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre in einer schwierigen Haushaltslage ein gewisser Einfluss unterstellen, der aber in den Folgejahren deutlich nachließ. Auch

Schweden und Großbritannien unterlagen angesichts vergleichsweise guter Wirtschafts- und Beschäftigungsdaten und Prognosen keinem substanziellen Einfluss auf diesem Wege, zumal ohnehin hinsichtlich möglicher Sanktionen zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der Eurozone differenziert werden muss. Dennoch lässt sich für das Nicht-WWU-Mitglied Polen allerdings ein gewisser Druck im Zuge des Defizitverfahrens feststellen. Vor allem aber wurde erheblicher Druck auf den ‚Krisenstaat' Italien ausgeübt, sowohl formell im Zuge der Defizitverfahren und des Europäischen Semesters als auch und primär informell, bspw. mittels des genannten EZB-Briefes. Die rentenpolitischen Konsequenzen der reformierten economic governance der EU sind damit potentiell – aus Sicht der ‚Krisenstaaten' auch faktisch – erheblich, wenngleich von den CSR abweichende Maßnahmen (Deutschland) und das Ausweichen auf informelle Kanäle (Italien) darauf hinweisen, dass vorerst nicht von grundsätzlich neuen und für alle verbindlichen ‚Spielregeln' auszugehen ist (vgl. Windwehr 2017). Schließlich haben sich in zwei Fällen – Polen und Italien – aus ‚Interventionen' des EuGH im Zusammenspiel mit der Kommission Anpassungsnotwendigkeiten für die nationale Alterssicherung ergeben. Mögliche Bestimmungsfaktoren für das Ausmaß des Europäisierungsdrucks werden unter Berücksichtigung geeigneter feldspezifischer Performanz- und haushaltspolitischer Indikatoren in Kap. 8.4 diskutiert.

Die Upload-Ambitionen der betrachteten Mitgliedsstaaten fallen insgesamt gering aus. Anstelle eines ‚Hochladens' konkreter rentenpolitischer Inhalte liegt entweder Passivität vor ('fence-sitting') oder steht eher die Abwehr stärkerer Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten der europäischen Institutionen im Sinne des 'foot-dragging' im Vordergrund (vgl. Interviews 5, 46, 31). Deutschland verfolgt mit dem einzelnen sozialpolitischen Feldern übergeordneten Ziel der Haushaltskonsolidierung eine Art ‚Meta-Upload', wobei sozial- und konkret rentenpolitische Folgen nicht beabsichtigt sind, aber in Kauf genommen werden (Interviews 15, 27); demgegenüber kann für Italien eine ähnliche Strategie mit dem Ziel einer Abkehr vom als einseitig kritisierten Sparkurs konstatiert werden (Interview 19). Andere Upload-Aktivitäten betreffen Prozessfragen wie die Einführung und Ausgestaltung der OMK/R, die bspw. von Italien anfangs intensiv befördert wurden (Natali 2007: 13), während konkrete Inhalte, etwa die Präferenz für ein bestimmtes Finanzierungsmodell, in keinem Fall als Upload-Objekt im Sinne eines 'pace-setting' benannt wurden.

Grundsätzlich spielen nationale Besonderheiten eine erhebliche Rolle für Ausmaß und Richtung nationaler Upload-Bestrebungen. Belege wären etwa der britische Fokus auf europäische Entwicklungen im Bereich der betrieblichen und privaten Altersvorsorge (Interviews 13, 6), die genannten polnischen Bemühungen hinsichtlich der Klassifizierung der zweiten Säule des polnischen Alterssicherungssystems sowie der Einstufung der Reform von 1999 als systemisch im Zuge des Defizitverfahrens (vgl. Government of Poland 2010: 2f.) oder Italiens Bestrebungen einer besseren Berücksichtigung von Krisenfolgen

bei der Nachhaltigkeitsbewertung (Italienische Regierung 2010: 7ff.). Finden solche Upload-Aktivitäten statt, wird eine Vielfalt von Kanälen genutzt, in erster Linie werden jedoch Ausschussarbeit, bilaterale Gespräche und sonstiges Networking genannt (Interviews 24, 25, 31, 30, 32, 37, 42). Während Großbritannien auch die Positionierung nationaler Experten an Schlüsselstellen innerhalb der EU-Institutionen intensiv verfolgt (Interviews 5, 46), ist dieser Kanal bei Schweden und Polen bisher eher schwach ausgeprägt (kritisch dazu Interviews 49, 53; Polish Ministry of Foreign Affairs 2014: 23). Upload-Koalitionen werden dabei eindeutig eher themenorientiert gebildet, als dass eine stabile Gruppenbildung, möglicherweise jenseits der grundsätzlichen Konfliktlinie Pro-Europäer vs. Skeptiker (Interview 15), erkennbar wäre (bspw. Interviews 25, 15, 27, 22, 31, 30). Ausnahmen von diesem Befund bilden lediglich die intensive und kontinuierliche nordische Kooperation (Interview 50) und Polens traditionelle Verbundenheit mit seinen osteuropäischen Nachbarn (Polish Ministry of Foreign Affairs 2014: 29ff.), wobei auch diese durch einzelfallbezogene weitere Kooperationen ergänzt werden.

Die hier als Interload konzipierte Beeinflussung der Mitgliedsstaaten untereinander ohne direkten Einfluss der europäischen Institutionen wird von den Befragten durchweg bestätigt, wobei die Trennschärfe zur OMK unbefriedigend bleibt, denn es fällt in deren Rahmen „schwer, nicht von anderen Ländern zu lernen“ (Interview 32). Während die Erfahrungen anderer Mitgliedsstaaten grundsätzlich als „Hilfestellung und Ansporn“ (Interview 24) dienen, erfolgt dies nicht systematisch und institutionalisiert und folgt auch in dieser Dimension keinem klaren Muster von Ländergruppen (Interviews 27, 16, 15, 26, 12, 22, 30). Vielmehr wurden einzelfallbezogene Interload-Prozesse identifiziert, bspw. für Deutschland bei Einführung der Riester-Rente mit den Niederlanden, Schweden, Großbritannien und der Schweiz (Interview 1), für Schweden neben – erneut – den nordischen Nachbarn (Interviews 45, 50, 43) eine Kontaktaufnahme durch zahlreiche süd- und osteuropäische Mitgliedsstaaten, aber auch Belgien, Irland und die Niederlande (Interview 49), für Polen ein Austausch mit Schweden und teilweise Italien im Vorfeld der 1999er-Reform (Interviews 1, 31, 32), für Italien erneut eine – begrenzte – Vorbildfunktion der schwedischen Reformen (Interview 37). Ein solcher Austausch, der ebenso wie die OMK als Argumentationshilfe, z. B. für eine – zumeist kontroverse – Anhebung des Renteneintrittsalters genutzt werden kann (Interview 31), findet am Rande von Treffen im Zuge des OMK-Prozesses (Interviews 39, 24, 30) – und damit in einem gewissen Graubereich –, aber auch per E-Mail oder über direkte Besuche auf Verwaltungsebene sowie unter den Sozialpartnern statt (Interview 49).

7 Familienpolitik

Das Verständnis von Familienpolitik hat in den vergangenen Jahrzehnten eine doppelte Transformation erfahren: vom Ziel der „kulturelle[n] und soziale[n] Reproduktion des Nationalstaates" (Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 2) zu einem sozial und ökonomisch verstandenen Begründungsmuster und – in vielen europäischen Staaten – von der Eheorientierung zu einem modern-pluralistischen Familienverständnis, das auch nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern und Alleinerziehende umfasst (vgl. Gerlach 2010: 41ff.). Dabei ist Familienpolitik heute einerseits in der Regel als eigenes oder Teil-Ressort institutionell verankert, andererseits aber auch eine sozialpolitische Querschnittsaufgabe (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 2), was sich in einem breiten Spektrum von Leistungen widerspiegelt. Steidle (2007: 4) differenziert zwischen monetären Leistungen, Zeitpolitik (bspw. Elternzeit) und Infrastrukturleistungen; Bothfeld/Hübers/Rouault (2010: 6) machen mit materieller Unterstützung/Lastenausgleich, der Förderung von Fertilität, dem Schutz vor Armut, frühkindlicher Förderung durch Betreuungsangebote, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Wahlfreiheit/Lebenschancen gleich sechs unterschiedliche Zielsetzungen aus.

Allerdings bleiben Familienpolitik und ihre Ziele und Leitbilder stark im jeweiligen nationalen Kontext verwurzelt (vgl. unter vielen Bahle 1996: 272). Scholze (2012: 4) verweist darauf, dass unter den EU-Mitgliedsstaaten lediglich Deutschland und Frankreich eine „explizite Familienpolitik, die auch als solche bezeichnet wird" und mit einem staatlichen Interesse an der Familie verbunden sei, betrieben, während bspw. in Großbritannien und Schweden zwar teils ähnliche familienpolitische Maßnahmen ergriffen würden, diese aber bspw. armuts-, bevölkerungs- oder gleichstellungspolitisch motiviert seien und daher eher eine implizite Variante darstellten. Nach Einschätzung von Bahle (2009: 23) ist Familienpolitik heute gar generell eher "a service for working parents than for the child. Its major purpose seems to be to assist parents in balancing work and family life."

Gleichzeitig stellen der demographische Wandel und damit verbunden die nachhaltige Sicherstellung der Finanzierung sozialer Sicherung bekanntlich eine allen Mitgliedsstaaten gemeinsame Hintergrundfolie für Veränderungen in der familienpolitischen Orientierung dar, denn die durchschnittlich 2,1 Kinder pro Frau, die für den Bestandserhalt der Bevölkerung notwendig wären (vgl. bspw. Rürup/Gruescu 2003: 10), werden von allen EU-Staaten verfehlt.[76]

76 Die sog. Fertilitätsrate lag im Jahr 2014 bei Werten zwischen 2,01 Kinder pro Frau in Frankreich und 1,23 in Portugal; der EU-Durchschnitt betrug 1,58. Die hier betrachteten Mitgliedsstaaten wiesen folgende Werte auf: Deutschland 1,47, Schweden 1,88, Großbritannien 1,81, Italien 1,37 und Polen 1,32 (vgl. Statista 2016).

Im Folgenden werden in den fünf Fallstudien in erster Linie Transferleistungen – direkt ausgezahlt oder durch Steuerbegünstigung – sowie Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit und darunter insbesondere Elternzeiten und Kinderbetreuungsangebote betrachtet, während andere Aspekte wie etwa die nach Bothfeld/Hübers/Rouault (2010: 7) vielfach unterschätzte Wohnpolitik ausgeklammert bleiben müssen. Da Studien zufolge „nicht die Höhe der direkten Transferleistungen, sondern besonders die Müttererwerbsrate als ein wichtiges Kriterium bei der Verbesserung der ökonomischen Situation von Eltern oder Alleinerziehenden mit Kindern" (Scholze 2012: 16 unter Verweis auf Rüling/Kassner 2007: 81) gilt, muss dabei auch betrachtet werden, inwiefern der jeweilige Ansatz Müttererwerbstätigkeit fördert oder hemmt. Querwirkungen mit der Beschäftigungspolitik werden daher an verschiedenen Stellen angesprochen.

7.1 Entwicklung und Fokus europäischer Familienpolitik

Die Europäische Union verfügt nicht über eigene Kompetenzen für eine explizite Familienpolitik, und Akteure, die sich für eine starke europäische Familienpolitik einsetzen, waren zumindest lange Zeit absent:

> „Sie [die Familienpolitik] wird auf europäischer Ebene weder von starken gesellschaftlichen Interessen ‚von unten' noch durch große politische Steuerungsinteressen ‚von oben' angetrieben. Es fehlen die Kräfte, die für die nationalstaatliche Familienpolitik ausschlaggebend waren: bevölkerungspolitische Interessen nationaler Eliten, genuin soziale Interessen an der Familie als Bestandteil kultureller und sozialer Lebensordnung sowie ideologisch geprägte Ziele nicht-staatlicher Akteure, zum Beispiel der Kirche oder Frauenbewegung" (Bahle 1996: 273).

Dies spiegelt sich auch in einer überschaubaren Literaturlage wider: Mit der Entwicklung einer europäischen Dimension von Familienpolitik beschäftigen sich – mit einer auffälligen zeitlichen Häufung – bspw. Steidle 2007, Thévenon 2008 und Morgan 2008 und einige Publikationen von Bahle (2005, 2008), mit der Betreuungssituation von Kindern im europäischen Vergleich Plantenga et al. 2008 und Bahle 2009. Die Thematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf diskutieren aus rechtlicher Perspektive Caracciolo di Torella/Masselot 2010 und etwas breiter Familienpolitik aus Gleichstellungsperspektive Rüling/Kassner 2007. Die Folgen der Krise für nationale familienpolitische Entwicklungspfade betrachten – allerdings aus der Perspektive des Jahres 2010 – Bothfeld/Hübers/Rouault 2010. Für die einzelnen Mitgliedsstaaten ist der Forschungsstand teilweise besser, jedoch wird die nationale Familienpolitik nur ausnahmsweise und in Ansätzen im europäischen Kontext diskutiert. Als Beispiele lassen sich für Deutschland Aurich/Schüttpelz 2011; Gühlstorf 2015;

Henninger/von Wahl 2018 und Blum 2014 anführen, für Großbritannien Lloyd 2008 und Morgan 2008, für Schweden die Veröffentlichungen von Björnberg (v. a. 2014) und Binder 2011, für Italien Naldini/Saraceno 2008 und für Polen Plomien 2009 sowie Saxonberg 2015.

Trotz dieser geringen wissenschaftlichen und sich darin spiegelnden (noch geringeren) öffentlichen Aufmerksamkeit für eine europäische Dimension der Familienpolitik sprechen gemeinsame Herausforderungen wie Geburtenrückgang (vgl. Abb. 3), alternde Gesellschaften, zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (s. u.), und Veränderungen von Familienstrukturen ebenso für einen Bedeutungszuwachs von Familienpolitik im europäischen Kontext wie deren Überschneidung etwa mit Beschäftigungspolitik oder Armutsbekämpfung (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 2; Thévenon 2008: 165).

Abb. 3: Fertilitätsrate in der Europäischen Union, 1970-2015

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Weltbank (2017c)

Demzufolge lässt sich durchaus von einer ‚europäischen Familienpolitik' sprechen (vgl. bspw. Steidle 2007: 3), die insbesondere Konsequenzen europäischer Rechtssetzung mit Bezug zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben umfasst, allerdings erst in den letzten etwa zwei bis drei Jahrzehnten entstand (vgl. Anderson 2015a: 128; Dienel 2004: 287; ausführlich Caracciolo di Torella/Masselot 2010). Bahle (1996: 285) setzt diese Entwicklung mit einer Entschließung des Europäischen Parlaments zur Familienpolitik im Jahr 1983

an, die den ersten Anstoß für einen Prozess des Informationsaustauschs unter den Mitgliedsstaaten gegeben habe, unter anderem mittels in den Folgejahren eingerichteter Expertennetzwerke wie dem Childcare Network oder dem European Observatory on National Family Policies (1989) (vgl. auch Dienel 2004: 287). Allerdings traf der Vorschlag für eine Elternurlaubsrichtlinie in den frühen 1980er Jahren noch auf erheblichen Widerstand im Rat und insbesondere die Opposition Großbritanniens (vgl. Morgan 2008: 41; Anderson 2015a: 129).

Die ersten rechtlich greifbaren Ergebnisse brachten dann die 1990er Jahre hervor, insbesondere

- die Mutterschutzrichtlinie von 1992 (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992), die u. a. Mindestvorschriften für Sicherheit am Arbeitsplatz für Schwangere und Stillende, einen Mutterschutz von mindestens 14 Wochen bei Fortsetzung der Bezahlung oder mit deren Ersatz durch angemessene Sozialleistungen und das Verbot der Kündigung für Schwangere vorschreibt,
- die Elternurlaubsrichtlinie (Rat der EU 1996) von 1996, die auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung der Sozialpartner einen Elternurlaub für Männer und Frauen nach Geburt oder Adoption eines Kindes bei Rückkehrrecht an den vorherigen oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz vorsieht,
- die Teilzeitarbeitsrichtlinie (Rat der EU 1997b) und die unterschiedlichen Gleichbehandlungsrichtlinien (Rat der EU 2000, Europäisches Parlament/Rat der EU 2002 und 2006; alle: vgl. Steidle 2007: 5ff.; Anderson 2015a: 130f.; Morgan 2008: 42).

Auch zur Kinderbetreuung legte der Rat bereits 1992 eine Empfehlung vor (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992a; vgl. Plantenga et al. 2008: 27). Begünstigt wurde dieser ‚Aktivitätsschub' nicht zuletzt durch den Beitritt neuer Mitgliedsstaaten mit einer ausgeprägten Gleichstellungsagenda, nämlich Schweden und Finnland (vgl. Morgan 2008: 42; Interview 100).

Als primärrechtliche Grundlage familienpolitisch relevanter Aktivitäten der Europäischen Union lassen sich die Querschnittsaufgabe der Herstellung von Chancengleichheit (Art. 8 AEUV), der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung (Art. 10 AEUV), die Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsplatz (Art. 153 Ziffer 1 i) und der Grundsatz des gleichen Entgelts (Art. 157 Ziffer 2) anführen, wobei begünstigende Maßnahmen zur Förderung der Berufstätigkeit von Frauen zulässig sind (Art. 157 Ziffer 4). Auch in der mit dem Vertrag von Nizza verabschiedeten Grundrechtecharta findet sich ein expliziter Verweis auf den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie (Art. 33 (1)), die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Kündigungsschutz im Zusammenhang mit Mutterschaft und bezahlten Mutterschafts- und Elternurlaub (Art. 33 (2); vgl. Dienel 2004: 290).

Konkreter wurden im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik explizite Zielvorgaben mit familienpolitischen Implikationen formuliert, nämlich erstens eine Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen auf über 60% bis zum Jahr 2010 und zweitens ein Ausbau der Kinderbetreuung auf Plätze für 33% der Unter-3- und 90% der Über-3-Jährigen (Europäischer Rat 2002 [die sog. Barcelona-Ziele]; vgl. Dallinger 2016: 159; Anderson 2015a: 131f.; Rüling 2010: 97). Den Hintergrund bildete die doppelte Zielsetzung einer Steigerung der Erwerbstätigkeit von Eltern, insbesondere Müttern, und der Vermeidung von Kinderarmut und sozialer Exklusion (vgl. Kuisma/Nygård 2015: 9; Plantenga et al. 2008). Begleitet wurde dies in den Folgejahren etwa durch den ‚Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010' und jährliche Gleichstellungsberichte, in denen wiederholt die Themen Vereinbarkeit, gerechtere Aufteilung familiärer Arbeit, Abbau von Geschlechterstereotypen, flexiblere Arbeitszeiten und Ausbau des Betreuungsangebots angesprochen wurden (vgl. Steidle 2007: 8f.). Unterstützt werden sollte insbesondere der Ausbau der Kinderbetreuung, zum einen durch Mittel des Europäischen Sozialfonds, in dem ebenso wie in allen Strukturfonds das gender mainstreaming als Querschnittsziel verankert ist (vgl. ebd.: 11; Interview 100), andererseits auf dem Wege des Austauschs von ‘good practices' (vgl. Steidle 2007: 11). So beschloss der Europäische Rat am 8./9. März 2007 die Einrichtung einer ‚Europäischen Allianz für Familien' zu diesem Zweck; unter anderem sollte diese die stärkere Berücksichtigung familienpolitischer Ziele bei der ESF-Förderung befördern. Seit 2013 werden über die ‚Europäische Plattform für Investitionen in Kinder' (EPIC) entsprechende Informationen und Länderprofile bereitgestellt.[77]

Der demographische Wandel ist dabei ein zentraler Treiber verstärkter familienpolitischer Aktivitäten. Kommissionsberichte wie ‚Angesichts des demographischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen' (Europäische Kommission 2006b) oder das ‘Work-life balance package' von 2008 (Europäische Kommission 2008c) dienen der Rechtfertigung konkreter familienpolitischer Zielvorstellungen, die auch mit dem beschäftigungspolitischen Instrumentarium und der Lissabon-Strategie verzahnt werden sollen. Insofern kam es, einsetzend mit der Lissabon-Strategie, zu einem “real effort at EU level to provide genuine solutions to these issues“ (Caracciolo di Torella/Masselot 2010: 156).[78] Im Zentrum steht dabei die Förderung einer

77 Ein Interviewpartner sieht diese Umstrukturierung darin begründet, dass die Kommission offenbar in der ursprünglichen Allianz nur einen geringen Mehrwert sah, auch aufgrund fehlender eigener Kompetenzen, und daher ein neues ‚framing' unter dem social investment package und der Thematik Kinderarmut ab 2012 anstrebte (Interview 72).

78 Für die Gleichstellungspolitik an sich sieht eine Gesprächspartnerin dagegen ab 2006 nachlassende Ambitionen, sichtbar etwa in der Integration der Gleichstellungs-Aktionsprogramme in größere Programme, in denen sie lediglich einen untergeordneten Stellenwert gehabt hätten, oder in der Verlagerung des Themas von der GD EMPL zu Justiz 2010, mit der

möglichst hohen Frauenerwerbstätigkeit, „da diese nicht nur eine bessere Nutzung vorhandenen Humankapitals erwarten lässt, sondern gleichzeitig zur Stabilisierung der Haushaltseinkommen beiträgt und somit den wichtigsten Schutz gegen das Armutsrisiko von Familien bietet“ (Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: IV). Daneben wird seitens der Kommission aber auch die Chancengleichheit und soziale Eingliederung von Kindern thematisiert, letzteres etwa im Rahmen der OMK/SSSI. Die EU-2020-Strategie betont insbesondere die Bedeutung (auch) frühkindlicher Bildung, nicht zuletzt als Faktor eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Kritiker leiten aus diesen Schwerpunktsetzungen den Vorwurf ab, europäische Familienpolitik orientiere sich einseitig an universeller Erwerbstätigkeit im Sinne eines ‘adult worker model‘, vernachlässige Fragen der Arbeitsteilung im privaten Bereich und die Vielfalt gewünschter Modelle mit Blick auf die Dauer der Unterbrechung des Erwerbslebens (vgl. zusammenfassend Dienel 2004: 286ff.; Caracciolo di Torella/Masselot 2010: 158f.).

Unter dem Einfluss der Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise seit 2008 haben sich auch die Ausgangsbedingungen für die Familienpolitik der Mitgliedsstaaten teils stark gewandelt. Zum einen haben familienpolitische Inhalte in zahlreichen Fällen und mit unterschiedlichen Schwerpunkten Eingang in die Länderspezifischen Empfehlungen gefunden (vgl. exemplarisch für 2014-2016 Tab. 14).

Tab. 14: CSR families and children 2014-2016

Policy Topic	**Countries receiving a child CSR in 2014**	**Countries receiving a child CSR in 2014**	**Countries receiving a child CSR in 2016**
Child poverty			IE, **IT**
Income support	IE, **IT**, **UK**, ES, HU, BG, RO, PT, LV	BG, CZ, HU, **IT**, LV, LT, PT, RO, SL, ES	BG, ES, FR, HU, HR, IE, **IT**, LT, LV
Efficiency/effectiveness of social protection support	FI, RO, EE, HR, LV, ES, BG	HR, IE, **IT**, FI	HR, ES, IT
ECEC/childcare (access, affordability, quality)	IE, **IT**, SK, RO, **PL**, **DE**, EE, CZ, AT, **UK**	AT, CZ, EE, IE, RO, SK, **UK**	ES, IE, **IT**, SK, **UK**
Financial disincentives to the labour market	NL, LU, **DE**, BE, **IT**, AT, FR, EE, IE, LU	HR, CZ, **DE**, EE, IE, LV, LT, PT, RO, SK	**DE**, IE, FR, FI
reconciliation	MT, **PL**, LU	**IT**	

Quelle: Europäische Kommission 2016, eigene Auswahl der relevanten policy topics und eigene Hervorhebung der Fallstudienländer

erhebliche Expertise verloren gegangen sei und der Fokus nun primär auf Antidiskriminierung liege (Interview 100).

Zum anderen verabschiedete die Europäische Kommission im Februar 2013 vor dem Hintergrund bereits manifester sowie potentieller zukünftiger Krisenfolgen die Empfehlung „Investitionen in Kinder – Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ (Europäische Kommission 2013g). Darin thematisierte sie u. a. Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut[79] mittels gezielter Förderung, hochwertiger Kinderbetreuung und frühkindlicher Erziehung. In der Folge legte die Kommission (2014) weiterhin einen ‘Synthesis Report‘ vor, der das familienpolitische Instrumentarium der Mitgliedsstaaten vor dem Hintergrund dieser Empfehlung bewertete.

Allerdings stehen sich im Zuge der Krisenbewältigung zwei Logiken diametral gegenüber: Während einerseits im Zuge der Haushaltskonsolidierung vielfach Ausgabenreduzierungen vorgenommen wurden, die zumindest potentiell auch die teils vielfältigen familienpolitischen Leistungen betreffen könnten, steht andererseits das – von der Kommissionsempfehlung aufgegriffene – Argument, dass „familienpolitische Instrumente – Transferleistungen ebenso wie Bildungs- und Betreuungsdienstleistungen – zur Stabilisierung der Haushaltseinkommen und der Milderung der allgemeinen Krisenwirkungen auf der Ebene der Haushalte unverzichtbar“ seien (Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 1). Die genannte Studie von Bothfeld/Hübers/Rouault (ebd.: IV) kommt diesbezüglich zu dem Schluss, dass in den meisten Fällen

> „die vor der Krise begonnenen familienpolitischen Reformen gemäß ihrer jeweiligen familienpolitischen Entwicklungspfade fortgesetzt [würden], wobei im Bereich der frühkindlichen Bildung in allen Ländern Reformen in Richtung einer Ausweitung der Angebote (oder zumindest keine bedeutenden Kürzungen) zu verzeichnen sind.“

Trotz des Befundes zunehmender familienpolitischer Aktivitäten der europäischen Institutionen bleibt das Politikfeld also eng im jeweiligen kulturellen Kontext verwurzelt, verbunden mit bestimmten – auch traditionsgeprägten – „Vorstellungen über Kindheit, Privatheit und Öffentlichkeit, mit der Integration der Mütter in den Arbeitsmarkt und der Väter in die Familie“ (vgl. Henry-Huthmacher 2004: 77). Dementsprechend entwickelte – anknüpfend an Esping-Andersens zentrale Kategorie der De-Kommodifizierung – die Sozialstaatsforschung das Konzept der De-Familiarisierung (vgl. Knijn/Kremer 1997; Esping-Andersen 1999; Leitner 2003) und unterscheidet hier zwischen Ländern mit

- ‚optionalem Familialismus‘ (Schweden, Dänemark, Frankreich), geprägt durch eine ausgebaute öffentliche Betreuungsinfrastruktur und gleichzeitig hohe Transferleistungen,

79 Nach Angaben von Eurostat (2017e) waren im Jahr 2014 zwischen 14,5% (Dänemark) und 50,7% (Rumänien) der Unter-18-Jährigen von Armut oder sozialer Exklusion bedroht. Die Werte für die hier betrachteten Mitgliedsstaaten: Deutschland 19,6%, Schweden 16,7%, Großbritannien 31,2%, Italien 32,1% und Polen 28,2%, EU-28-Durchschnitt: 27,8%.

- ‚explizitem Familialismus' (Deutschland, Österreich, Italien, Niederlande), in denen unter dem Leitbild der Förderung traditioneller Familienbilder Transferleistungen dominieren und die Kinderbetreuung eher wenig ausgebaut ist – bzw. bis vor kurzem war –,
- ‚implizitem Familialismus' (Spanien, Portugal) mit insgesamt eher geringer öffentlicher Unterstützung sowie
- ‚De-Familialismus' (Großbritannien, Irland), in dem öffentliche oder private Kinderbetreuung zugunsten einer Erwerbsbeteiligung von Frauen gefördert, aber ansonsten wenig in die Familie eingegriffen wird (vgl. Dallinger 2016: 153; Leitner 2003).

Diese ‚Welten des Familialismus' spiegeln sich nicht zuletzt darin wider, dass relevante Daten wie etwa die Beschäftigungs- und Teilzeitquoten von Frauen ebenso unterschiedlich ausfallen wie die konkrete Ausgestaltung familienpolitischer Leistungen. Dazu einige Indikatoren:

- Der Anteil familienpolitischer Leistungen am BIP betrug 2011, im bisher letzten für alle betrachteten Staaten vollständig verfügbaren Jahr, zwischen 1,3% in Polen über 1,5% in Italien, 2,2% in Deutschland und 3,6% in Schweden bis knapp 4% in Großbritannien (OECD 2016).
- Die Frauenerwerbsquote (20-64-Jährige) lag im Jahr 2016 bei Werten von 51,6% in Italien über 62,2% in Polen, 72,1% in Großbritannien und 74,5% in Deutschland bis 79,2% in Schweden (Eurostat 2017g), die Teilzeitquote unter erwerbstätigen Frauen reichte 2014 von 10% in Polen über 32% in Italien, 36% in Schweden und 40% in Großbritannien bis 47% in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2016: 51).
- Der Anteil der Unter-3-Jährigen ohne formale Betreuung liegt mit 94,6% in Polen am höchsten, gefolgt von 74,1% in Deutschland, 72,6% in Italien, 69,6% in Großbritannien und nur 36% in Schweden (Daten für 2015 nach Eurostat 2016).

Wenn im Folgenden analog zu den bisherigen Handlungsfeldern die Beeinflussung mitgliedsstaatlicher Familienpolitik durch sozialpolitische und ‚geliehene' Instrumente aus angrenzenden Bereichen untersucht wird (Caracciolo di Torella/Masselot 2010: 155 sprechen von einem "patchwork of measures and half-baked solutions"), ist dies insofern nicht nur aufgrund des Fehlens eigener Kompetenzen der Europäischen Union ein ‚Testfall unter schwierigen Bedingungen', sondern auch aufgrund der Sensibilität familien- und damit verbunden gleichstellungspolitischer Debatten und Zielvorstellungen. Dazu kommen methodische Probleme wie die teilweise schlechte Verfügbarkeit von Längsschnittdaten, bspw. hinsichtlich der Betreuungsquoten und -arten (öffentlich/privat) in den einzelnen Mitgliedsstaaten (vgl. Bahle 2009: 24).

7.2 Deutschland

Die deutsche Familienpolitik ist traditionell durch vergleichsweise hohe Transferleistungen wie bspw. das Kindergeld und steuerliche Entlastungen[80] geprägt (vgl. Henry-Huthmacher 2004: 79; Lepperhoff 2014: 59) und lässt sich aus dem Repertoire familienpolitischer ‚Regime' in Europa dem „konservativen Ernährermodell" (Klein 2009) mit seiner ausgeprägten Eheorientierung zuordnen (vgl. auch Bahle 2005: 154; Boeckh/Huster/Benz 2011: 295; Ostner/Saraceno 1998: 193; Scholze 2012: 1; Dallinger 2016: 133). Eine detaillierte Auflistung aller familienpolitischen Reformen in West-, Ost- und später Gesamtdeutschland kann und soll an dieser Stelle nicht geleistet werden. Es zeichnen sich jedoch deutlich unterschiedliche Pfade ab, innerhalb derer sich die Reformmaßnahmen über Jahrzehnte hinweg bewegten. Die folgende Chronologie folgt der Darstellung von Bertram/Deuflhard 2016 und 2016a.

In Westdeutschland können die Einführung von steuerlichen Kinderfreibeträgen (1949), von Kindergeld (zunächst ab dem dritten Kind, 1954) und des Ehegattensplittings (1958) als grundlegende Richtungsentscheidungen betrachtet werden. Das Kindergeld wurde später sukzessive auf das zweite und erste Kind ausgedehnt und erhöht (Reformen 1961, 1975, 1983); dazu kamen weitere Leistungen wie die Einführung von fünf Kind-krank-Tagen (1974), Ausbildungsfreibeträgen (1975) oder die Anerkennung eines Erziehungsjahres in der Rentenversicherung (1986). Mit Blick auf zeitpolitische Maßnahmen wurde zunächst ein sechsmonatiger Mutterschaftsurlaub mit Lohnersatzleistung nach der Geburt eines Kindes eingeführt (1979) und 1986 auf zehn Monate ausgedehnt, wobei die Transferleistungen für die ersten sechs Monate einkommensunabhängig gewährt wurden. 1988 folgte eine weitere Verlängerung des sog. Erziehungsurlaubs auf zwölf Monate (vgl. auch Boeckh/Huster/Benz 2011: 115), 1989 auf 15 und 1990 auf 18 Monate, wobei das sog. Erziehungsgeld eine flat-rate-Leistung blieb. Faktisch wurden mit diesem Arrangement Mütter vom Arbeitsmarkt eher ferngehalten als zu einer frühen Rückkehr an den Arbeitsplatz motiviert, zumal die Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige zwar in den 1970er Jahren stark anstieg, anschließend aber bis Anfang der 1990er Jahre auf mittlerem Niveau (etwa 70% bei starken regionalen Unterschieden) verharrte und für Unter-3-Jährige noch 1991 bei 1% lag (vgl. Bertram/Deuflhard 2016 und 2016a).

In Ostdeutschland, das in dieser Fallstudie aufgrund bis heute feststellbarer Differenzen abweichend zu den übrigen Handlungsfeldern eine kurze gesonderte Betrachtung erfährt, standen einerseits ebenfalls finanzielle Unterstützungsleistungen im Mittelpunkt, so ein mit der Zeit ausgedehntes und wiederholt erhöhtes Kindergeld zuzüglich einer einmaligen Geburtenhilfe (1950,

80 Konkret das „Ehegattensplitting" sowie verschiedene Möglichkeiten, kinderbezogene Kosten steuerlich abzusetzen, etwa entstandene Betreuungskosten (vgl. Scholze 2012: 16).

1958, 1969, 1972, 1987) oder ein zinsfreier Ehekredit (1972, 1976). Daneben aber wurden mit finanzieller Unterstützung für Mütter in Ausbildung und dem Ausbau von Krippen-, Kita- und Hortplätzen (1972) frühzeitig Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie ergriffen. Seit 1976 existierte ein ‚Babyjahr' mit Arbeitsplatzgarantie, wobei die zweiten sechs Monate keine Lohnfortzahlung mehr erfolgte, sondern Krankengeld bezogen werden konnte; 1986 wurde dieses noch einmal ausgebaut auf volle zwölf Monate mit Lohnfortzahlung. Die Unterschiede im Vergleich zu Westdeutschland spiegeln sich deutlich in der Betreuungsquote, die für 3- bis 6-Jährige im Osten 1991 bei 97%, im Westen dagegen lediglich bei 69% lag (vgl. Bertram/Deuflhard 2016 und 2016a).

Die Familienpolitik im vereinigten Deutschland folgte bis etwa Ende der 1990er Jahre im Wesentlichen dem ‚westdeutschen Pfad', wobei die Betreuungsquoten in Ostdeutschland noch im Jahr 2002 deutlich höher waren, wenngleich eine allmähliche Annäherung auf höherem Niveau zumindest bei älteren Kindern erfolgte. Bereits bestehende Elemente wurden modifiziert, etwa durch

- die Berücksichtigung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung (nach dem sog. Trümmerfrauenurteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1992),
- einen reduzierten Beitrag für Eltern in der 1995 eingeführten Pflegeversicherung,
- die Erweiterung des Erziehungsgeldes (1992 auf 24 Monate, der Erziehungsurlaub wurde auf 36 Monate erweitert; seit 1994 einkommensabhängige Gewährung und seit 2001 flexible Wahl von 24 oder zwölf Monaten mit jeweils angepasster Leistungshöhe) und
- Modifizierungen beim Kindergeld (freie Entscheidung zwischen Kindergeld oder Steuerfreibetrag seit 1996, Erhöhung auf 200 DM für das erste und zweite, 300 für das dritte und 350 DM für weitere Kinder)

(vgl. Bertram/Deuflhard 2016 und 2016a). Allerdings erfolgten auch bereits einige Schritte in Richtung des Ausbaus von Betreuungsangeboten, so durch die Etablierung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für 3- bis 6-Jährige (1996), eine verbesserte steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten (2000 und 2002) und Investitionen u. a. in Ganztagsschulen im Rahmen des Programms ‚Zukunft Bildung und Betreuung' (ab 2003). Ab etwa diesem Zeitraum hat die Familienpolitik in Deutschland einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren und ist „von einem ‚Nischenthema' zu einem wichtigen Politikfeld" (Lepperhoff 2014: 56) geworden. Damit ging eine Akzentverschiebung weg von reinen Transferleistungen und stärker in Richtung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie einher (vgl. Büchs/Hinrichs 2007: 27; Lepperhoff 2014: 56). Zumindest einen Teil der Erklärung bilden die offenbar unzureichenden Anreize zur Familiengründung durch die bisherigen – ebenso vielfältigen wie teuren – Leistungen (vgl. ebd.: 59).

Angesichts des Wandels von industrieller zu serviceorientierter Beschäftigung, steigender Frauenerwerbstätigkeit, anhaltend niedriger Geburtenraten und wiederholt konstatierter fehlender Chancengleichheit von Kindern aus sozial schwachen und Einwanderer-Familien sowie begünstigt durch die Große Koalition erfolgte ab 2005 eine Neuorientierung deutscher Familienpolitik (vgl. Bahle 2009: 37). Beispielhaft ablesbar ist diese am Siebten Familienbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2006, der die Vereinbarkeitsfrage – auch im europäischen Vergleich – verstärkt aufgreift (vgl. BMFSFJ 2006: XXIVf.). Mit Blick auf die Betreuung von Kleinkindern wurde mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz von 2005 beschlossen, bis 2010 Betreuungsplätze für 20% der Unter-3-Jährigen zu schaffen, mit dem Kinderförderungsgesetz von 2008 dann bis 2013 für jedes dritte Kind unter drei Jahren, wobei ab August 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Kita- oder Tagespflegeplatz nach § 24 SGB VIII besteht (vgl. Lepperhoff 2014: 61; Boeckh/Huster/Benz 2011: 301). Auch ein Teil der bestehenden Geldleistungen[81] erfuhr eine Modifizierung, zum einen durch Erhöhung des Kindergeldes (2010) auf nun 184 € für die ersten beiden Kinder, 190 € für das dritte und 215 € für jedes weitere Kind (vgl. ebd.: 298), vor allem aber mit der Einführung des Elterngeldes 2007: Anstelle des bisherigen Erziehungsgeldes, das für 24 Monate gewährt wurde, können Eltern nun nach Geburt ihres Kindes ein Jahr lang eine einkommensabhängige Lohnersatzleistung in Höhe von zunächst 67% – seit 2011: für Nettoeinkommen über 1.240 € nur noch 65% – des vorherigen Nettoeinkommens beziehen, ggf. ergänzt um zwei Partnermonate. Das Elterngeld beträgt mindestens 300 und maximal 1.800 € und wird voll auf ALG II angerechnet (vgl. Kluve/Schmitz 2014: 165; Lepperhoff 2014: 59f.; Boeckh/Huster/Benz 2011: 303). Seit 2015 kann im Zuge des ‚Elterngeld Plus' der Bezugszeitraum auf 24 Monate + vier Partnermonate verlängert werden, wenn das Elterngeld nur anteilig und zeitgleich zu einer Teilzeitbeschäftigung in Anspruch genommen wird.

Mit – im Wesentlichen – diesen beiden Maßnahmen des Kita-Ausbaus und der Einführung des Elterngeldes hat Deutschland in den Augen etlicher Experten seine familienpolitische Nachzügler-Rolle verlassen, wenngleich die Versorgung mit Betreuungsplätzen in vielen Gegenden Westdeutschlands noch erhebliche Defizite aufweist (vgl. Kluve/Schmitz 2014: 171) und gerade dort häufig auch nur Halbtagsangebote verfügbar sind (vgl. Scholze 2012: 34). Im Jahr 2016 lagen die Betreuungsquoten für Unter-3-Jährige bei 28% (West) bzw. 52% (Ost) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016: 7), für 3-Jährige bis Schulanfänger bei knapp 94% (West) bzw. gut 95% (Ost) (vgl. BMFSFJ 2016: 17). Im Gegensatz zum 2013 nach kontroversen Diskussionen eingeführten Betreuungsgeld in Höhe von zunächst 100, ab 2014 dann 150 € für Eltern, die ihre 1- bis 3-jährigen Kinder nicht in einer öffentlichen

81 2005 wurde zudem ein Kinderzuschlag für Geringverdiener in Höhe von max. 140 € pro Monat eingeführt.

Einrichtung betreuen lassen,[82] setzt das Elterngeld aus dieser Perspektive Impulse für die schnellere Rückkehr auf den Arbeitsmarkt und verbessert in Verbindung mit einem verstärkten Betreuungsangebot die Vereinbarkeit von Familiengründung und Berufstätigkeit (vgl. Lepperhoff 2014: 60ff.; Scholze 2012: 23 und explorativ zu Fertilitätseffekten dieser Neuorientierung Klein/Weirowski/Windwehr 2018). Zugleich allerdings belegen das Ehegattensplitting und der „Verfassungsschutz der Ehe […], dass Deutschland […] noch immer die Ehe als Institution unterstützt. Traditionelle Familienformen werden so gefördert und moderne, individuelle Lebensgemeinschaften eher gehemmt.“ (Scholze 2012: 22; vgl. Dallinger 2016: 154f.)

7.2.1 Download

In Abwesenheit eines originär familienpolitischen europäischen Instruments und angesichts des frühzeitigen Erreichens oder Überschreitens der in den oben angeführten Richtlinien festgelegten Mindeststandards kann sich eine europäische Beeinflussung deutscher Familienpolitik in erster Linie mittels Querwirkungen der Beschäftigungspolitik, aber durchaus auch über einen Wandel von Diskursen und Wahrnehmungen im europäischen Kontext vollziehen. Dennoch verweisen Aurich/Schüttpelz (2011: 78) auch bezüglich der in der Elternurlaubsrichtlinie festgelegten Mindeststandards auf eine Anpassung der vorherigen Rechtslage durch die rot-grüne Bundesregierung, die die europäischen Vorgaben sogar “significantly ‘overimplemented‘“ (ebd.) habe, wenngleich bereits zuvor nur ein geringer misfit vorgelegen habe und ein Anpassungsdruck eher in Mitgliedsstaaten mit zuvor eher niedrigen Standards bestand (Interview 70; vgl. Morgan 2008: 45). Dienel (2004: 300) sieht etwa in der neu eingeführten flexiblen Inanspruchnahme der Elternzeit bis zum achten Lebensjahr des Kindes eine „direkte Reaktion“ auf diese Richtlinie. Weitere Befragte bestätigen, dass sich Deutschland bezüglich familienpolitischer Mindeststandards mittlerweile in einer „Spitzenposition“ befinde und häufig Regelungen “on top“ dazu beschlossen worden seien (Interviews 73, 72).

Einen naheliegenden Testfall für familienpolitische Europäisierungseffekte stellt der Ausbau der bis in die jüngere Vergangenheit als weit größerer misfit wahrgenommenen Kinderbetreuungskapazitäten dar. Im Rahmen der EBS erhielt Deutschland bspw. im Jahr 2002 (Rat der EU 2002) u. a. die Empfehlung, die Kinderbetreuung für Unter-3-Jährige auszubauen und verstärkt Schulzeiten anzubieten, die eine Vollzeiterwerbstätigkeit der Eltern ermöglichen.[83] In der

82 Das Betreuungsgeld wurde im Juli 2015 durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts außer Kraft gesetzt, weil dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz für die Einführung dieser Leistung gar nicht zufalle. Gegenwärtig zahlen nur noch Bayern und Sachsen ein Betreuungsgeld (vgl. Reimer/Erler/Blum 2018: 181).

83 Aufgrund der nationalen Zuständigkeitsregelung richtete sich die erstgenannte Empfehlung an die Kommunen, die zweitgenannte an die Länder.

Tat wurden mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (Deutscher Bundestag 2004), das bis zum Jahr 2010 ein flächendeckendes Betreuungsangebot für diese Altersgruppe mittels einer Erhöhung der Anzahl der Krippenplätze auf 290.000 vorsah, entsprechende Schritte eingeleitet. Ein europäischer Einfluss ist nicht eindeutig nachzuweisen, liegt aber nahe, denn: "the German reforms coincide strongly with the development of the EU's soft law strategies promoting work-family reconciliation issues, both content-related and time-wise" (Gühlstorf 2015: 2). Zirra verweist darauf, dass zum einen erst der europäische Rahmen ermöglicht habe, den Ausbau der Kinderbetreuung in die nationalen Aushandlungsprozesse im Zuge der Reformen der frühen 2000er Jahre aufzunehmen, und zum anderen die Argumente und Zielvorgaben teilweise fast 1:1 übereinstimmten (vgl. Zirra 2009: 228). Auch Zohlnhöfer/Ostheim (2007: 339) betrachten den Verweis auf einen „westeuropäischen Standard" (Deutscher Bundestag 2004: 2) im Gesetzestext als entsprechenden Beleg. Zwar sei eine ähnliche Ankündigung bereits in den Wahlprogrammen von SPD und Grünen enthalten, die – anders als zumindest der konservative Flügel der Unionsparteien – das 'dual earner model' unterstützten (vgl. Hinrichs 2010: 64), aber das angestrebte Jahr der Zielerreichung eben so nur in der EBS formuliert. Ähnliches gelte für die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Betreuung für Unter-3-Jährige ab dem Jahr 2013 (Deutscher Bundestag 2008; vgl. Zirra 2009: 228). Das 2007 eingeführte Elterngeld schließlich weist zum einen eine markante Orientierung am schwedischen Modell (s. Kapitel 7.2.3) und zum anderen wiederum Bezüge zu Beschäftigungsstrategie und EU-2020 auf: "the *Elterngeld Plus* and the *Partnerschaftsbonus* appear as reforms coherent with Europe 2020's targets of flexicurity concerning family-friendly working arrangements, gender equal parental leave and promoting female full-time labour market participation." (Gühlstorf 2015: 32f.; Hervorhebungen im Original).

Allerdings führt Gühlstorf (2015) die Neuausrichtung deutscher Familienpolitik vornehmlich auf sich wandelnde gesellschaftliche Leitbilder und Familienstrukturen, wahltaktische Erwägungen sowie demographische Notwendigkeiten zurück (ähnlich Interview 70). Auch weitere Befragte nennen Faktoren wie Zeitgeist, ökonomische Erfordernisse, Imagefragen, persönliches Engagement oder langfristige ‚Nachwirkungen' der DDR-Familienpolitik (Interview 100). Gühlstorfs Befragungen deutscher Bundestagsabgeordneter zufolge nehmen diese zwar sowohl entsprechende EU-Leitideen als auch die Familienpolitik anderer Mitgliedsstaaten zur Kenntnis, leiten daraus jedoch keinen substanziellen Handlungsdruck für die deutsche Politik ab (vgl. Gühlstorf 2015: 43ff.) – wenngleich eine parallele Befragung unter Ministerialbeamten möglicherweise andere Ergebnisse geliefert hätte (vgl. ebd.: 61, s. u.). Auch ein Gesprächspartner formulierte, im zuständigen Bundestagsausschuss sei „viel europäisches Papier zur Kenntnis genommen worden", ohne dass darüber debattiert worden wäre oder ein inhaltlicher Einfluss naheliegen würde (Interview 71). Zudem wird das individuelle Engagement einzelner Politikerinnen

als entscheidender Faktor für die familienpolitische Wende angeführt (Interviews 70, 72, 73). Dagegen seien die quantitativen Vorgaben aus der EBS zum einen als kleinster gemeinsamer Nenner zu verstehen, auf den man sich im Vorfeld habe einigen können, insbesondere mit Blick auf die großen Mitgliedsstaaten (Interviews 70, 72),[84] und zum anderen im nationalen Rahmen vorwiegend als zusätzliche argumentative Ressource (Interviews 73, 70). Eine andere Befragte bestätigt zwar den Einsatz als ‚europäisches Zusatzinstrument' am Beispiel der Einführung von gender mainstreaming durch die rot-grüne Bundesregierung 1998, sieht aber auch darüber hinaus durchaus europäische Einflüsse mittels fortlaufender Berichterstattung und Datenerhebung („steter Tropfen höhlt den Stein", Interview 100).

Deutlich werden in jedem Fall erhebliche Überschneidungen der argumentativen Zusammenhänge, die auf eine strategische Nutzung europäischer Argumente durch nationale Akteure und/oder einen tatsächlichen Wahrnehmungs- und Diskurswandel hindeuten (vgl. Interview 70). So spricht die Deutsche Bundesregierung in ihrem Strategiebericht 2006-2008 (Deutsche Bundesregierung 2006) von „neue[n] Prioritäten" in der Familienpolitik und begründet das darin angekündigte Elterngeld unter anderem mit „der Eröffnung tatsächlicher Wahlmöglichkeiten einer Betreuung zwischen Vätern und Müttern sowie der Förderung der wirtschaftlichen Selbständigkeit beider Elternteile" (ebd.: 25). Neben solchen der traditionellen deutschen Familienpolitik eher fremden emanzipatorischen Zielen wird auch auf Aspekte wie Armutsvermeidung für Familien – durch den 2005 eingeführten Kinderzuschlag –, bessere Bildungschancen und insbesondere die frühe Förderung sozial gefährdeter Kinder verwiesen (vgl. ebd.: 26), die mit der europäischen Agenda zumindest kompatibel sind, wenn nicht von dieser befördert. Dementsprechend konstatiert der Rat (2007a) "good progress" beim Betreuungsausbau, und auch die EU-Kommission kommentiert 2009 wohlwollend:

> "family policy has moved up the political agenda. New measures to boost child care facilities, a new benefit to facilitate reconciliation between work and family life and a new allowance for low-income families with children […] have been implemented." (Europäische Kommission 2009e)

Im Strategiebericht 2008-2010 wird unter Verweis auf das Tagesbetreuungsausbaugesetz und dessen Umsetzung auch darauf verwiesen, dass die Bedeutung eines den „Bedarf deckenden, qualitativ hochwertigen, auch ganztägigen Angebots an Kinderbetreuung […] gesellschaftlich zunehmend anerkannt" werde (Deutsche Bundesregierung 2008: 23). Die Betreuungsquote der Unter-3-Jährigen sei mit 15,5% deutlich gestiegen, weise aber mit 41% im Osten und 9,9% im Westen noch immer erhebliche Unterschiede auf (ebd.; Daten für 2007). Dagegen werde das europäische Ziel einer Betreuungsquote von 90%

84 So sei in Deutschland sowohl vorab als auch fortlaufend eine Bedarfsabfrage durch das Deutsche Jugendinstitut (DJI) erfolgt (Interview 70).

für Ab-3-Jährige mit 89,3% nahezu erreicht (Deutsche Bundesregierung 2008: 23). Die Förderung sozial schwacher Familien bleibe ein Schwerpunkt, wobei aufgrund sozial- und familienpolitischer Transferleistungen das Armutsrisiko von Kindern insgesamt bei 12% und damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt liege. Auch hier wird also explizit ein europäischer Referenzwert herangezogen und auf die zentrale Verknüpfung mit der Beschäftigungspolitik angesichts einer Armutsrisikoquote von Erwerbslosenhaushalten mit Kindern von 48% hingewiesen (vgl. ebd.: 26f.). Als Aspekte einer „armutspräventiven Familienpolitik“ (ebd.: 31) werden in der Folge eine frühestmögliche Förderung, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gezielte finanzielle Hilfen und eine gute Betreuungsinfrastruktur aufgelistet und angekündigt, bis zum Jahr 2013 750.000 Plätze für Unter-3-Jährige bereitzustellen (vgl. ebd.: 30f.). Der Synthesis Report der Kommission (2014) zur Empfehlung ‘Investing in children‘ erkennt diese Bemühungen explizit an; so weise Deutschland ein im EU-Vergleich niedriges Armutsrisiko für Kinder auf (ebd.: 9 und 27), verbinde sinnvoll universelle mit zielgerichteten Unterstützungsleistungen, das Betreuungsangebot sei maßgeblich erweitert worden (ebd.: 40 und 59). Weiterer Handlungsbedarf bestehe allerdings etwa bzgl. einer nationalen Strategie gegen Kinderarmut, der verfassungsrechtlichen Verankerung von Kinderrechten, der Beschäftigungslage in benachteiligten Familien, der Betreuungsqualität sowie einer Neuausrichtung von Ehe- zu Familienorientierung (ebd.: 30, 37, 56, 59, 64).

Auch die haushaltspolitischen Instrumente berühren zumindest am Rande familienpolitische Zielsetzungen und Maßnahmen. Bereits 2009 schreibt das zuständige Ministerium in seinem ‚Familienreport‘: „Gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten hilft nachhaltige Familienpolitik, gesellschaftliche und wirtschaftliche Stabilität zu sichern. Familienbezogene Leistungen […] festigen die Einkommen und damit die Konsumnachfrage“ (BMFSFJ 2009: 2). Im Rahmen des Europäischen Semesters wird 2011 – neben der weitgehend ignorierten wiederholten Aufforderung, das Ehegattensplitting abzuschaffen (Interview 72, s. auch Kap. 4.2.1) – ein weiterer Ausbau der Kinderbetreuung empfohlen (Rat der EU 2011d: Nr. 12 und Empfehlung 3). Im Reformprogramm desselben Jahres findet sich bereits die Ankündigung, bis 2013 ein „bedarfsgerechtes Angebot“ zu schaffen, indem Plätze für 35% der Unter-3-Jährigen von den Kommunen zur Verfügung gestellt werden sollen. Zudem verweist der Bericht auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab 2013 (vgl. Deutsche Bundesregierung 2011: 21f.). Dennoch wiederholen die CSR für 2012: ”The low full-time participation of women in the labour force is a concern. Fiscal disincentives for second earners and the lack of full-time childcare facilities and all-day schools hinder female labour market participation.” (Rat der EU 2012: Nr. 14 und Empfehlung 3). Die Bundesregierung verweist demgegenüber erneut auf die mit dem Kinderförderungsgesetz eingeführte Betreuungsgarantie und die Annäherung an das Ausbauziel (vgl. Deutsche

Bundesregierung 2012a: 15f.), wobei der Bedarf nun noch 4% höher als ursprünglich eingeschätzt wird (vgl. Deutsche Bundesregierung 2013: 15). Dagegen kritisieren die CSR 2013, Deutschland habe „nur in begrenztem Maße Maßnahmen ergriffen" und solle die Verfügbarkeit von Kitas und Ganztagesschulen weiter ausbauen (Rat der EU 2013: Nr. 14 und Empfehlung 2). 2014 attestiert der Rat Deutschland „einige Fortschritte", moniert aber „nach wie vor Qualitätsbedenken und regionale Disparitäten" (Rat der EU 2014b: Punkt 13 und Empfehlung 2) sowie anhaltende steuerliche Fehlanreize für eine Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern bzw. eine niedrige durchschnittliche Arbeitsstundenzahl von Frauen (vgl. Rat der EU 2015: Punkt 10). Die Bundesregierung wiederholt in den Folgejahren im Wesentlichen ihre Argumentation (2014a: 20) und kritisiert die aus ihrer Sicht mangelhafte Anerkennung seitens der Kommission für die Erhöhung finanzieller Leistungen. Die Kommission berücksichtige diese nicht, da sie auf geltendem Recht beruhten und damit lediglich Anpassungen darstellten, während sie nach Auffassung der Bundesregierung einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung der Empfehlungen darstellten, da sie gerade Geringverdienern zugute kämen (Deutsche Bundesregierung 2015: 19). Im Strategiebericht 2016 wird dies noch einmal unterstrichen: Die Erhöhungen des Grund- und des Kinderfreibetrags für 2015 und 2016 sowie des Kindergeldes, des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende und des Kinderzuschlags für Geringverdiener leisteten neben steuerlichen Maßnahmen „einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Arbeitsanreize und zur Umsetzung der zweiten länderspezifischen Empfehlung." (Deutsche Bundesregierung 2016: 22) Insgesamt bleiben die HPI-Einflüsse auf die deutsche Familienpolitik damit gering: Zwar sei seitens der Kommission mehr Verbindlichkeit der Empfehlungen gewünscht, aber große Mitgliedsstaaten wie Deutschland beharrten auf nationalen politischen Entscheidungen und würden sich nicht zu Maßnahmen zwingen lassen. Vielmehr habe man nicht nur die Empfehlungen zum Ehegattensplitting weitgehend ignoriert (s. o.; Interview 100)[85], sondern bspw. beim Kita-Ausbau immer wieder über die aktuellen Fortschritte berichtet, ohne jedoch das Tempo auf europäische Impulse hin anzupassen: „irgendwann hört das [die Wiederholung der Empfehlungen] dann auf" (Interview 72). Bei der einzigen finanziellen Kürzung der letzten Jahre, der Abschaffung des Betreuungsgeldes, standen finanzielle Motivationen nicht im Vordergrund (Interview 70, s. o.).

85 Begründet sieht die Befragte solche Fälle durch Rücksicht auf den (tatsächlichen oder vermeintlichen) Wählerwillen einerseits und Druck von Arbeitsgeberverbänden andererseits. Als Beispiel für Letzteres könne der Widerstand gegen eine Neuregelung der Mutterschutz-Richtlinie – die eine Ausdehnung sowie die Festschreibung von Väterzeiten beinhalten sollte – angeführt werden. Der Bedarf nach Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials von Frauen stelle allerdings zunehmend ein Argument dar, von traditionellen Positionen zumindest partiell abzurücken (Interview 100).

Es zeigt sich folglich eine Reihe von Überschneidungen der Neuausrichtung in der deutschen Familienpolitik mit europäischen Leitbildern, aber zugleich ein allenfalls abstrakter und punktueller europäischer Einfluss. Rüling (2010: 99) weist mit Recht darauf hin, dass ein solcher Paradigmenwechsel in erster Linie deswegen vollzogen werden konnte, weil „vor allem in der jungen Generation bereits ein starker Wunsch nach anderen Familienmodellen bestand." Insofern muss offen bleiben, inwiefern europäische Impulse tatsächlich einen Wandel herbeigeführt oder lediglich beschleunigt haben.

7.2.2 Upload

Nach den dargestellten familienpolitischen Reformen und einer deutlich erhöhten Aufmerksamkeit für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf „gilt auch Deutschland mittlerweile – gemeinsam mit Frankreich und Schweden – als Vorbild im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten." (Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: IV) Trotz dieses Befundes zeigen sich aber nur geringe Anzeichen für ein ‚offensives' Engagement auf europäischer Ebene. In der Frühphase europäischer Familienpolitik bezog die Bundesregierung aus CDU und FDP 1998 in ihrem beschäftigungspolitischen Aktionsplan dahingehend Stellung, dass sie das Ziel einer hohen Frauenerwerbsquote grundsätzlich teile, die Entscheidung über Erwerbsarbeit, Kinderbetreuung oder die Verbindung beider jedoch dem und der Einzelnen überlassen werden solle (vgl. Dienel 2004: 303). In den NAP der Folgejahre unter der rot-grünen Bundesregierung ist eine solche indirekte Kritik nicht mehr enthalten (vgl. ebd.). Trotz vordergründig gestiegener Kongruenz europäischer und nationaler Leitziele hege man aber auch heute „keine weitergehenden Ambitionen" als die bereits bestehenden Mindeststandards und wolle vielmehr die Freiheit nationaler Regelungen sowie zukünftige Handlungsspielräume erhalten (Interview 73) bzw. blockiere de facto über den Status quo hinausgehende Initiativen im Rat (Interview 72). Bspw. beteilige sich Deutschland aktuell an einem Konsultationsverfahren zum neuen ‚Vereinbarkeitspaket' und präferiere hier deutlich eine weiche bzw. unverbindliche Ausgestaltung (Interviews 73, 72). Aufgrunddessen sei in Brüssel bereits der Vorwurf an Deutschland erhoben worden, „seine potentielle Vorreiterrolle nicht zu spielen", bspw. bei der Frauenquote: Die Kommission wollte eine europäische Quote von 40%, sei aber bereit gewesen, diese auf den (in Deutschland geltenden) Wert von 30% zu senken, um Deutschland „mit an Bord zu haben", aber man habe dies abgelehnt, um eine europäische Regelung grundsätzlich abzuwehren (Interview 72). Ein Beispiel für einen positiven Upload nennen die Befragten dennoch: Im Jahr 2007 wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft die Europäische Allianz für Familien ins Leben gerufen – heute EPIC –, deren Hauptwert in der Verfügbarkeit strukturierter Informationen in den Länderprofilen liege. Allerdings habe man in den

Folgejahren kein substanzielles Engagement folgen lassen, und heute werde insbesondere die best-practice-Seite dieser Plattform nicht mehr intensiv gepflegt (Interviews 73, 72). Dennoch finden sich auf der Website der Plattform einige Vorstellungen von best-practice-Programmen, die auch die Umstellung auf das neue Elterngeldsystem umfassen (vgl. European Platform for Investing in Children 2017).

Eine gewisse Sonderrolle spielt die (parallel u. a. auch in Großbritannien stattfindende) Debatte um den Bezug von Kindergeld für EU-Ausländer. Die Bundesregierung plant, das Kindergeld für in Deutschland lebende Angehörige anderer EU-Mitgliedsstaaten – besonders betroffen wären in Deutschland lebende Bürger einiger osteuropäischer Mitgliedsstaaten – zu kürzen, wenn deren Kinder sich nicht in Deutschland aufhalten. Bereits 2014 hatte der Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu ‚Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten' (BMAS 2014) festgehalten, dass einige zu diesem Zweck diskutierte Maßnahmen wie die Koppelung des Kindergeldbezugs an einen regelmäßigen Schulbesuch „nicht zielführend" seien und mit einer Vielzahl rechtlicher und praktischer Probleme behaftet wären (vgl. ebd.: 98). Allerdings solle die Bundesregierung prüfen, „ob durch entsprechende Änderungen eine Anpassung des Kindergeldbezugs an die Lebenshaltungskosten am Wohnort des Kindes bewirkt werden kann." (ebd.: 99) Anschließend wurde zeitweilig eine Neuregelung mit Übergangsfristen – zunächst nur für neu ins Land kommende Arbeitnehmer, ab 2020 dann auch für bereits im Land befindliche – als Zugeständnis an Großbritannien und seine Forderungen zur Neujustierung der Europäischen Union diskutiert (vgl. Merkel 2016). Dieser Ansatz wurde zwar mit dem Brexit-Referendum teilweise hinfällig, dennoch griffen ihn Deutschland, Dänemark, Irland und Österreich in der Folge auf, um eine Anpassung des europäischen Rechts zu fordern, die geringere Zahlungen in Fällen erlauben würde, in denen die Kinder in Mitgliedsstaaten mit niedrigeren Leistungen und Lebenshaltungskosten leben. Dagegen lehnt die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten eine solche Regelung ab, darunter Tschechien, die Slowakei, Estland, Slowenien, Polen, Lettland, Rumänien, Ungarn und Italien (vgl. Euractiv 2017 und 2017a). In Deutschland legte das Bundesfinanzministerium 2017 einen Gesetzesentwurf zu einer Neuregelung vor (BMF 2017), die allerdings erst nach Änderung des EU-Rechts in Kraft treten sollte und auch aufgrund von Widerständen aus den SPD-geführten Ministerien nicht weiterverfolgt wurde. Allerdings legten die zuständigen Minister aus Dänemark, Österreich, den Niederlanden, Irland und Deutschland 2018 und damit außerhalb des eigentlichen Beobachtungszeitraums dieser Studie in einem Brief an den EPSCO-Rat und die Kommissarin für Beschäftigung und Soziales Marianne Thyssen noch einmal ihre Unzufriedenheit mit den geltenden Regelungen dar (vgl. Poulsen et al. 2018).

Wenngleich eine solche Regelung nach geltendem EU-Recht also zumindest problematisch wäre[86] und der Ausgang dieser Bemühungen noch nicht absehbar ist, belegen sie doch eine primär abwehrende Haltung – nicht nur gegenüber zukünftigen familienpolitischen Initiativen, sondern auch mit Blick auf bereits bestehende Regelungen – und einmal mehr den sensiblen Charakter und innenpolitischen Kontext familienpolitischer Leistungen (Interview 70).

7.2.3 Interload

Innereuropäische Vergleiche spielten für die Neuorientierung der deutschen Familienpolitik durchaus eine Rolle. So formulierte das Bundesfamilienministerium 2006: „Im Rahmen der Neuausrichtung zu einer nachhaltigen Familienpolitik soll Deutschland bis zum Jahr 2010 zu den familienfreundlichsten Ländern Europas aufschließen" (BMFSFJ 2006: XXV). Dazu wurden im Rahmen des 7. Familienberichts ausgewählte Mitgliedsstaaten einer näheren Betrachtung unterzogen (vgl. Gerzer-Sass 2006), unter denen sich vor allem die nordischen Mitgliedsstaaten mit ihren relativ hohen Geburtenraten, hoher Frauenerwerbstätigkeit und niedriger Armutsquote als naheliegendes Vorbild – im Sinne einer Grundorientierung – anboten (vgl. Bahle 2005: 152; Gühlstorf 2015: 45; Gerzer-Sass 2006).[87] In der Tat ist bei der Einführung des "Scandinavian-style" (Blome 2017: 103) Elterngeldes 2007 eine Orientierung am schwedischen Vorbild deutlich erkennbar (vgl. Cygan-Rehm 2014: 146; Spieß/Wrohlich 2008), wenngleich die Ausgestaltung als – arbeitgeberfinanzierte – Versicherung nicht übernommen wurde (vgl. Kap. 7.3). Schon in den 1970er und 1980er Jahren war punktuell über ein einkommensabhängiges Elterngeld nach schwedischem Vorbild diskutiert worden, diese Forderung aber damals nicht durchsetzbar gewesen (Interview 70). Erst mit den 1990er Jahren und insbesondere dem ‚PISA-Schock' setzte eine aktivere Suche nach Vorbildern im europäischen Umfeld ein, die bspw. auch mit Reisetätigkeiten verbunden war (Interview 70). Die Ähnlichkeit der sozioökonomischen Rahmenbedingungen begünstigt einen solchen Austausch – außerhalb des OMK-Rahmens – ebenso wie individuelle Interessen und Motivationen einzelner Akteure, bspw. Parlamentsabgeordneter (vgl. Gühlstorf 2015: 46). Allerdings lässt sich kaum von einem breiten und institutionalisierten Austausch sprechen; vielmehr sieht Gühlstorf (ebd.: 51) ein "fragmented, nuanced, individual learning through cherry-picking of effective reconciliation policy models." Eine Tendenz zum ‚Rosinenpicken' bzw. zum Heranziehen der Erfahrungen

86 Der EuGH hatte bereits in den 1980er Jahren eine ähnliche Regelung in Frankreich für unzulässig erklärt, wobei der Ministerrat daraufhin 1993 beschloss, dass die Mitgliedsstaaten einzelne Sozialleistungen stärker an das Wohnsitzprinzip binden durften (vgl. Bahle 1996: 283f.).

87 Zu den in Fallstudien behandelten Mitgliedsstaaten gehörten daneben auch Frankreich, die Niederlande und Großbritannien (vgl. Gerzer-Sass 2006).

anderer Mitgliedsstaaten lediglich zur Rechtfertigung eigener Maßnahmen sehen auch die Gesprächspartner, wenngleich bspw. über die Semesterdokumente oder die Plattform EPIC zumindest die Möglichkeit einer intensiveren Auseinandersetzung mit anderen Modellen gestärkt worden sei (Interviews 70, 73, 72). Dass andere Elemente des deutschen familienpolitischen Paradigmas unangetastet blieben, es bspw. nicht zu einer Orientierung an der schwedischen Individualbesteuerung kam, bestätigt diesen Befund. Dabei erweist sich neben verwurzelten familienpolitischen Traditionen auch der bundesdeutsche Föderalismus als Hindernis für die Umsetzung ‚gelernter' Konzepte (Interview 70) – abzulesen etwa an der maßgeblich von Bayern geprägten Debatte um das Betreuungsgeld. Mit Blick auf den Kitaausbau schließlich werden dessen beschäftigungsfördernde Wirkungen gerne anhand von Schweden und Frankreich[88] belegt. Im Rahmen des engen und breiten Austauschs mit Frankreich stünden je nach Aktualität ohnehin auch familienpolitische Inhalte auf der Agenda (Interview 73). Insgesamt dominiere jedoch trotz punktueller Referenzen zum europäischen Ausland der nationale Bezugsrahmen bzw. der kulturelle Kontext mit seinem jeweiligen Mütter- und Familienbild sowie Erziehungs- und Betreuungsidealen (Interview 70).

7.3 Schweden

Schwedens Familienpolitik wird aufgrund der hohen Frauenerwerbsquote (2014: 76,5%), fortgeschrittenen Gleichberechtigungsbemühungen,[89] ausgebauten Kinderbetreuung, vergleichsweise hohen Geburtenraten (2013: 1,89 Kinder pro Frau, in der jüngsten Vergangenheit allerdings mit abnehmender Tendenz) und geringen Kinderarmut immer wieder als Referenzmodell herangezogen (vgl. bspw. Europäische Kommission 2016a; Henry-Huthmacher 2007: 78; Scholze 2012: 13).

Nach der Geburt eines Kindes haben zunächst die Mütter Anspruch auf einen Mutterschaftsurlaub von zwölf Wochen und der Vater auf zehn Urlaubstage innerhalb der ersten drei Lebensmonate bei Zahlung von je 80% des vorherigen Einkommens (vgl. Rüling/Kassner 2007: 99; Scholze 2012: 25). Anschließend haben Mutter und Vater Anspruch auf max. je acht Monate bezahlter Elternzeit, wobei für 13 dieser insgesamt 16 Monate[90] 80% des vorherigen Einkommens zwischen dem Mindestbetrag von 250 SEK pro Tag und einer

88 Eine Befragte weist darauf hin, dass ein alternativer Verweis auf die ostdeutschen Bundesländer als Vorbild politisch nicht opportun gewesen sei (Interview 70).

89 Platz 1 im European Gender Equality Index 2017 (vgl. EIGE 2017).

90 Jeweils drei Monate (seit 2016, zuvor waren es zwei) sind für Mutter bzw. Vater reserviert und nicht übertragbar; die restlichen zehn Monate können nach Wunsch aufgeteilt werden (vgl. Europäische Kommission 2016a).

Obergrenze der Bemessungsgrundlage von 443.000 SEK (ca. 51.000€) gezahlt werden; für die Restzeit gilt eine Tagespauschale von 180 SEK pro Tag (vgl. Europäische Kommission 2016a; auch Rüling/Kassner 2007: 99). Tarifvertragliche Regelungen kompensieren in den meisten Fällen die Differenz zu einer Ersatzrate von 90% (Interview 89a). Anders als in Deutschland handelt es sich beim schwedischen Elterngeld um eine Versicherungsleistung: Für die sog. Elternschaftsversicherung (föräldra-försäkring) leisten Arbeitgeber und Selbstständige Beiträge in Höhe von 2,60% des Einkommens (vgl. MISSOC 2016e).

Weiterhin können bis zum zwölften Geburtstag des Kindes weitere 96 Tage Elternurlaub beantragt werden und die Eltern bis zum achten Geburtstag ihre Arbeitszeit um max. 25% reduzieren bzw. sich bis zu 120 Tage im Jahr um ein krankes Kind kümmern (vgl. Europäische Kommission 2016a; Hort 2014: 47). Die gesamten Elternzeitregelungen weisen eine hohe Flexibilität auf, so müssen die Zeiten bspw. nicht am Stück genommen werden und die verschiedenen Formen können frei kombiniert werden (Interview 89a). Zudem wird eine ‚Geschwindigkeitsprämie' für Frauen gezahlt, die bis zu 30 Monate nach der Geburt des ersten Kindes ein weiteres bekommen, so dass die Ersatzrate weiterhin bei 80% liegt, auch wenn zwischen den Geburten keine oder eine reduzierte Arbeitstätigkeit vorlag (vgl. Scholze 2012: 19).

Die schwedischen Ausgaben für Kinder- und Familienleistungen gehören mit 3,2% des BIP im EU-Vergleich zu den höchsten (vgl. Europäische Kommission 2016a). Neben dem Elterngeld fallen darunter vor allem ein Schwangerschaftsgeld bei Arbeitsausfall während der Schwangerschaft in Höhe von 80% des vorherigen Einkommens für bis zu 50 Tage (vgl. Scholze 2012: 18) und ein Kindergeld von 1.050 SEK (ca. 122€) für das erste und steigenden Zuschlägen für jedes weitere Kind (vgl. Europäische Kommission 2016a; Rüling/Kassner 2007: 89). Dazu kommt eine Reihe weiterer Leistungen, etwa ein Wohngeld für Familien, die hier nicht vertieft betrachtet werden.

Ganztägige – bei Vollzeitbeschäftigung –, flexible und qualitativ hochwertige[91] öffentliche Kinderbetreuung ist für alle Eltern garantiert und anteilig kostenlos (für 3- bis 6-Jährige bis zu 15 Stunden pro Woche). Der Eigenbeitrag richtet sich im Zuge einer sozialen Staffelung nach dem Einkommen der Eltern sowie der Anzahl ihrer Kinder (vgl. ebd.: 104; Scholze 2012: 28) und beträgt bis zu 3% des monatlichen Familieneinkommens bis zu einer Grenze von 1.260 SEK (ca. 146€), was nur 11% der Kosten abdeckt (vgl. Europäische Kommission 2016a; vgl. auch Müller 2004). Das spiegelt sich auch in der

91 60% der Erzieher haben einen Hochschulabschluss, und auf die Qualität der frühkindlichen Betreuung wird im Sinne einer Investition in die Kinder großer Wert gelegt (vgl. Schulze 2012: 20). Auch wurde 1996 die Zuständigkeit für die Frühförderung von Unter-3-Jährigen auf das Bildungsministerium übertragen, womit sich der Bereich der Vorschule nun auf alle Einrichtungen für 1- bis 6-Jährige erstreckt (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 32).

Ausgabenstruktur wider: Über die Hälfte der familienpolitischen Ausgaben entfällt auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, während direkte Transferzahlungen insbesondere die Lohnersatzleistungen während der Elternzeit sowie das nicht überdurchschnittlich hohe Kindergeld umfassen und fiskalpolitische Leistungen keine Rolle spielen (vgl. Scholze 2012: 15; Dallinger 2016: 155). 55% der Unter-3-Jährigen und 96% der 3- bis 6-Jährigen (EU-Durchschnitt: 27% bzw. 82%) nehmen einen Betreuungsplatz in Anspruch (vgl. Europäische Kommission 2016a).

Insgesamt zeichnet sich die schwedische Familienpolitik nach Binder (2011: 64) erstens durch eine gut ausgebaute öffentliche Betreuungsinfrastruktur, zweitens durch Individualbesteuerung bzw. den Verzicht auf eine steuerliche Sonderstellung von Familien, drittens durch ein ausgebautes System von Elternzeit und Elterngeld sowie viertens durch eine starke Arbeitsmarktzentrierung bzw. Betonung der Erwerbstätigkeit von Frauen aus (vgl. auch Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 25). Eine ausgeprägte Gleichstellungsorientierung kann dem schwedischen Sozialstaat bereits für die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg attestiert werden (vgl. Binder 2011: 60f.). Insbesondere die Frauenerwerbstätigkeit wurde, auch vor dem Hintergrund der intensiven Beschäftigungsorientierung des schwedischen Modells als Finanzierungsgrundlage für umfassende soziale Leistungen (vgl. 3.1.2), seit den 1960er Jahren aktiv gefördert (vgl. Scholze 2012: 17). Bahle nennt als begünstigende Faktoren für eine früh ausgeprägte Familienpolitik – bereits 1955 wurde ein bezahlter Elternurlaub eingeführt (vgl. Binder 2011: 60f.) – ein niedriges Maß sozialer Ungleichheit, die Idee des Universalismus und die Vorstellung von Kindern als Mitgliedern nicht nur ihrer Familie, sondern auch der Gesellschaft. "The state was therefore widely regarded with sympathy when taking responsibility for society's children" (Bahle 2009: 30). Mit den 1970er Jahren und weiter steigender Frauenerwerbstätigkeit erfolgte ein weiterer Ausbau des familienpolitischen Instrumentariums: 1974 wurde das System des Elternurlaubs reformiert und die bis dahin recht geringen Einkommensersatzleistungen markant erhöht (für sechs Monate nach der Geburt) sowie in den Folgejahren aufgrund gestiegener Nachfrage das Betreuungsangebot erheblich ausgebaut (vgl. Binder 2011: 60f.; Scholze 2012: 13; Ellingsæter/Leira 2007: 547). In den 1980er Jahren wurde die Bezugsdauer des Elterngeldes zunächst auf ein Jahr ausgeweitet (vgl. Rüling/Kassner 2007: 99), in der Krise der 1990er allerdings die Ersatzrate von 90 auf 75% reduziert und erst 1998 wieder auf 80% erhöht (vgl. Neyer et al. 2006: 17). Auch die Kinderbetreuungskosten für Eltern stiegen in der Krise. Kumuliert mit sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit waren die Konsequenzen für viele Familien erheblich, und die Geburtenrate sank zwischen 1992 und 1994 um 0,6 Prozentpunkte und erholte sich erst bis zum Jahr 2000 (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 29 und 34).

1995 wurde ein Rechtsanspruch auf einen öffentlichen Betreuungsplatz für alle Kinder – seit 2001 auch bei Arbeitslosigkeit der Eltern, allerdings nur im

Umfang von 15 Wochenstunden – eingeführt, den die Gemeinden bereitstellen müssen (vgl. Björnberg 2004; Scholze 2012: 29; Meagher/Szebehely 2011: 92). Zudem sind seither zwei Monate der Elternzeit für den anderen Elternteil – de facto meist die Väter – reserviert und verfallen andernfalls (vgl. Björnberg 2014: 137). Seit 2008 gibt es einen Bonus von bis zu 13.500 SEK (ca. 1.570€) für Eltern, die die Elternzeit gleichmäßig untereinander aufteilen, um Anreize für eine längere Bezugsdauer von Vätern und ausgewogenere Aufteilung der Kinderbetreuung zu setzen (vgl. Europäische Kommission 2016a; Scholze 2012: 19; Björnberg 2014: 127). Im selben Jahr wurde eine Zulage (vårdnadsbidrag) in Höhe von ca. 300 € für die Betreuung zu Hause eingeführt – ähnlich dem deutschen Betreuungsgeld –, die „dem schwedischen Prinzip des 'dual-earner model' eher entgegengesetzt", entsprechend umstritten ist[92] und als Kompromiss innerhalb der Mitte-Rechts-Regierung zustandekam (Scholze 2012: 19; vgl. Ferrarini/Duvander 2010; Björnberg 2014: 138). Ebenfalls unter dem Leitbild einer erhöhten Wahlfreiheit wurde auch ein Gutscheinsystem für private Kinderbetreuung eingeführt (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 25). In der Wirtschaftskrise „achtet[e] die Regierung sehr darauf, keine unklaren Signale in Form von Kürzungen im Bereich der Familienpolitik […] zu senden, da die Schweden von den Auswirkungen der […] Krise [der 1990er] ‚traumatisiert' waren." (ebd.) Vielmehr wurde die zentrale Rolle von Familienpolitik als Sozialinvestition und gesellschaftlicher Stabilisator hervorgehoben und 2010 das Kindergeld durch Zuschläge für Mehrkindfamilien leicht erhöht (vgl. ebd.: 28f.).

7.3.1 Download

Vor dem EU-Beitritt bestanden in Schweden durchaus Sorgen bezüglich möglicher Folgen der Mitgliedschaft für die schwedische Tradition von Familien- und insbesondere Gleichstellungspolitik (vgl. Björnberg 2014: 128). Diese erwiesen sich jedoch aufgrund der überschaubaren Dynamik europäischer Familienpolitik (vgl. 7.1), der geringen Anpassungsnotwendigkeit aufgrund bereits hoher Standards – etwa im Fall der Elternurlaubsrichtlinie (vgl. Clauwaert/Harger 2000: 6; Interview 89) – und der partiellen Annäherung anderer Mitgliedsstaaten an das nordische Modell (vgl. Kap. 7.2 zu Deutschland) als unbegründet. Dementsprechend entfaltete die OMK hier kaum Effekte im Sinne eines geänderten Verständnisses von Familie oder Gleichberechtigung (vgl. Björnberg 2014: 141), sondern die schwedische Regierung konnte in den

92 Eine solche Leistung existiert interessanterweise auch im benachbarten Norwegen und wird auch dort vielfach als quasi systemfremdes Element kritisiert. Ersten Studien zufolge wird das Betreuungsgeld fast ausschließlich von geringqualifizierten Müttern und häufig von Migrantinnen in Anspruch genommen und verschlechtert so sowohl die ohnehin schwierige Arbeitsmarktsituation dieser Frauen als auch die Bildungschancen ihrer Kinder (vgl. Ferrarini/Duvander 2010; Meagher/Szebehely 2011: 97).

Berichten bereits erfolgte bzw. fortlaufende Maßnahmen wie etwa die Ausdehnung des Elternurlaubs oder die Deckelung des Elternbeitrags zur Kinderbetreuung präsentieren (bspw. Regeringskansliet 2000: 7; 2002: 22 und 28). Selbstbewusst formuliert sie etwa 2008:

> “By international standards, Swedish family policy provides very extensive support to families with children and therefore has a positive impact on the material conditions applicable to having children, both through direct allowances and by making it easier for parents to combine work and family.” (Regeringskansliet 2008: 11)

Lediglich bezüglich des ‘framings‘ frühkindlicher Bildung und Pflege als Sozialinvestitionen sehen Kuisma/Nygård (2015: 17) einen kognitiven Einfluss auf “Nordic policy makers“. Auch eine Befragte verweist auf diesen Aspekt und macht ihn u. a. an der nunmehr üblichen Bezeichnung von Betreuungseinrichtungen für Ab-3-Jährige als Vorschulen fest (Interview 89). In ihrem 2014er-Bericht ‘Investing in children‘ hebt die Kommission hervor, Schweden verfolge einen “integrated and multi-dimensional approach to the needs of children“ (Europäische Kommission 2014: 29) mit “fairly universal policies for all children […], targeting […] is largely avoided“ (ebd.: 40). Als problematisch erachtet sie allerdings einen relativ hohen Anteil (ca. 10%) von Kindern in “(quasi-) jobless households“, weshalb Maßnahmen gegen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit bzw. für Arbeitsmarkt-Outsider ergriffen werden sollten (vgl. ebd.: 58ff.; Kap. 4.2 zur Beschäftigungspolitik). Trotz der weitgehend sehr positiven Evaluationen – oder gerade deswegen, s. Upload in 7.3.2 – hebt eine Befragte hervor, dass Austauschplattformen wie die Family Alliance und ihr Nachfolger EPIC mit ihrer Idee des wechselseitigen Lernens nützlich und “quite fruitful” gewesen seien, wenn sie auch angesichts der strukturellen Hindernisse (fehlende Kompetenz, unterschiedliche Systeme) nicht überbewertet werden dürften (Interview 94).

Die Krise und die haushaltspolitischen Instrumente hatten keinen beobachtbaren Einfluss im Sinne von “crisis-driven retrenchments“ auf die schwedische Familienpolitik (Europäische Kommission 2014: 49). Zum einen wurde in den Jahren 2011-2016 keine Empfehlung mit familienpolitischem Bezug ausgesprochen, zum anderen kann ein gewisser Lerneffekt aus der Krise der 1990er Jahre unterstellt werden, als innerhalb weniger Jahre unter dem Einfluss der Krise die Geburtenrate von 2,13 (1990) auf 1,5 Kinder pro Frau (1998) sank (s. o.; Daten: Weltbank 2017) und zugleich auch die Frauenerwerbstätigkeit temporär nachließ, mitbedingt bzw. verschärft wohl durch Kürzungen familienpolitischer Leistungen (Interview 89).[93] Demzufolge wurden in der jüngsten Krise Maßnahmen für einkommensschwache Familien gestärkt, etwa durch höhere finanzielle Unterstützung für Bezieher von

93 In dieser Zeit habe auch ein Trend zu einer erhöhten Ungleichheit im Sinne der Benachteiligung der – wenigen – Familien mit vielen Kindern sowie von Alleinerziehenden eingesetzt, der seither nicht mehr rückgängig gemacht werden konnte (Interview 89).

Wohngeld (Regeringskansliet 2012: 28), um in dieser – für Schweden weniger ernsten – Krise nicht die gleichen Fehler zu wiederholen (Interview 89).

7.3.2 Upload

Mit Blick auf die schwedische Familienpolitik fällt eine klare Abgrenzung von Up- und Interload schwer, da diese unzweifelhaft Vorbildcharakter für eine Reihe von Mitgliedsstaaten sowie die Leitideen europäischer Familienpolitik hat (vgl. Björnberg 2014: 127f.), das Ausmaß aktiven Uploadings aber schwierig zu erfassen ist. So verweist Gühlstorf (2015: 6 unter Verweis auf Greve 2012a: 5) darauf, dass die Familienpolitik der nordischen Staaten "the major role model for the EU's reconciliation approach and evermore EU [member states]" sei. Thompson Holmgren (o. J.: 3) bejaht die Frage, ob dies zumindest auch auf einen aktiven Upload zurückzuführen sei: In der Phase des EU-Beitritts habe Schweden aktiv seine Präferenzen speziell in Gleichstellungsfragen eingebracht und sich gemeinsam mit Finnland insbesondere innerhalb der Kommission für ein "equal opportunities portfolio" (ebd.; auch Interview 58) eingesetzt, was zur erfolgreichen Verankerung des gender mainstreamings mit dem Vertrag von Amsterdam sowie der Verabschiedung der Elternzeitrichtlinie beigetragen habe. Angesichts der parallel verlaufenden Umbrüche und Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt konstatiert Thompson Holmgren (ebd.: 11): "Sweden's uploading occured at optimal timing to be adopted at the EU level."

Für die Folgezeit allerdings bewertet eine Befragte Schweden als "not very active, at least not in a systematic way" (Interview 89, ähnlich Interview 94). Während die erwiesenen eigenen Erfolge eigentlich eine stärkere Präsenz auf der europäischen Ebene rechtfertigen würden, sei dies nicht einmal innenpolitisch der Fall ("maybe it's taken for granted") – warum, bleibe unklar ("a puzzle") (Interview 89). Auflösen lässt sich diese Diskrepanz nach Einschätzung einer weiteren Befragten durch unterschiedliche Wahrnehmungen: In Schweden – und anderen nordischen Staaten – seien Gleichstellungsthemen immer präsent, und dies sei auch in den schwedischen Beitrittsverhandlungen der Fall gewesen, wenngleich nicht unbedingt unter einem expliziten Label oder als gezielter Versuch des Uploadings, sondern eher als „unbewusstes Einbringen" eigener Prioritäten. Andere hätten dieses Verhalten dann durchaus als aktiven Upload wahrgenommen, während es sich aus schwedischer Sicht um selbstverständliche Elemente der eigenen Identität und des eigenen ‚Programms' handelte (Interview 100).

Eine zentrale Rolle spielt der seit 1987 bestehende Nordische Rat für Gleichstellung im Rahmen des Nordischen Ministerrats, der sich auf seiner Homepage selbst als "flagship" europäischer Gleichstellungspolitik und als Inspirationsquelle u. a. für die ILO und die OECD bezeichnet (auch Interview

106). Wichtiger Einfluss lasse sich auch Einzelpersonen wie der früheren EU-Kommissarin Margot Wallström, aber auch mehreren schwedischen EP-Abgeordneten attestieren (Interview 100). Aktuell betont die schwedische Regierung, sich auf europäischer Ebene für ein „gleichberechtigtes und modernes Verständnis von Elternschaft" (Regeringskansliet 2016a, eigene Übersetzung) einsetzen zu wollen, das „verschiedene Familienkonstellationen [beachtet] und […] eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen durch die Förderung der Gleichberechtigung [fördert]." (ebd., ähnlich Interview 94) Ein Teilthema ist die Ermutigung von Vätern, ihre Rechte stärker als bisher in Anspruch zu nehmen (Interview 89a), ein anderes die Einführung einer bezahlten Elternzeit in allen Mitgliedsstaaten, wobei bei jeglichen potentiellen Upload-Ambitionen immer mitgedacht werden müsse, dass zahlreiche Mitgliedsstaaten und auch innerstaatliche Akteure in diesem Feld schlicht keine europäische Regulierung wollten (Interview 94). Es sei zwar wünschenswert, einen Mechanismus zu schaffen, um stärker auf europäischer Ebene über familienpolitische Inhalte zu diskutieren, "but it will be difficult to find something that all member states can agree upon." (ebd.)

Für gewisse Upload-Ambitionen zumindest auf eher praktischer Ebene spricht auch, dass auf der Familienpolitik-Plattform EPIC etliche Modellprojekte aus Schweden vorgestellt werden, bspw. erneut zur Förderung der Nutzung von Vätermonaten in der Elternzeit (vgl. European Platform for Investing in Children 2017; Interview 94). Dies gelte allerdings primär für frühere Jahre; heute werde EPIC "not prioritized at all" (Interview 94).

7.3.3 Interload

In der Familienpolitik kann Schweden eindeutig eine Vorbildfunktion nicht nur für Elemente einer sich herausbildenden europäischen Dimension (vgl. 7.3.2), sondern auch für zahlreiche einzelne Mitgliedsstaaten zugeschrieben werden. Björnberg (2014: 127f.) verweist darauf, dass noch in den 1990er Jahren insbesondere westeuropäischen Forschern und Politikern die schwedische Familienpolitik aufgrund ihrer ausgeprägten Gleichstellungsorientierung als Utopie erschienen sei, in der Folge aber zunehmend eine Inspiration für andere Mitgliedsstaaten dargestellt habe (ebd.: 128). Auch Bahle (2009: 23) betrachtet die nordischen Staaten als familienpolitisches Referenzmodell, an dem sich alle anderen Mitgliedsstaaten messen lassen müssten. Konkreter wird Schweden bspw. als Vorbild für die deutschen Reformen in den frühen 2000er Jahren und insbesondere die Einführung des Elterngeldes angeführt (vgl. Bahle 2005: 152; Gühlstorf 2015: 45; Gerzer-Sass 2006; Cygan-Rehm 2014: 146;

Spieß/Wrohlich 2008; Interviews 65, 89, 94; Kapitel 7.2.3).[94] Weiterhin wurden Österreich, die Niederlande und – allerdings länger zurückliegend – Frankreich als Mitgliedsstaaten genannt, die Interesse am schwedischen System gezeigt hätten (Interview 94). Auch für die südeuropäischen Staaten mit den derzeit im EU-Vergleich niedrigsten Geburtenraten (s. Kap. 7.6) verweist Björnberg (2014: 131) darauf, dass der Blick auf Schweden mit seinem „verhältnismäßig akzeptablen" Geburtenniveau und seiner zugleich hohen Frauenerwerbsquote gerichtet werde. Eine Befragte berichtet, dass im akademischen Bereich in der Tat zahlreiche Anfragen aus süd- und osteuropäischen Ländern kämen, aber auch aus außereuropäischen wie Korea und Japan (Interview 89, ähnlich auch für den politischen bzw. Verwaltungsaustausch Interview 94). Hintergrund sei in der Regel ein Interesse am schwedischen System mit Blick auf Frauenerwerbstätigkeit und/oder Geburtenraten; der Austausch finde dann sowohl mittels der Erstellung von Berichten als auch teils über persönliche Besuche statt (Interview 89).

Eine offenere Diskussion ‚in beide Richtungen' und in dem Sinne, dass aufgrund ähnlicher Rahmenbedingungen eine direkte Übertragbarkeit grundsätzlich denkbar ist, findet dagegen primär im nordischen Kontext und hier u. a. im Nordischen Ministerrat statt (Interviews 89, 89a, 94, 106). So hätten etwa die schwedischen Elternzeitregelungen in den 1990er Jahren als Vorbild für Reformen in Norwegen gedient, für spätere Modifikationen dann das isländische Modell der Drittelung der Elternzeit in individuelle Blöcke für beide Elternteile sowie einen geteilten Abschnitt (Interview 105). Begünstigt werde diese innernordische Lernkonstellation durch erhebliche familienpolitische Gemeinsamkeiten der nordischen Staaten: das Verständnis der Ehe als Gemeinschaft zweier gleichberechtigter Individuen (seit den 1920er Jahren), der Fokus auf Kindern und Kinderrechten und "harmonising family laws as much as possible" (etwa mit dem Abkommen von Helsinki 1962) (Interview 106). Organisatorisch erleichtert würden solche Austauschprozesse aber auch durch regelmäßige nordische Kooperationsformate ("we meet each other from time to time anyway"; Interview 94), bspw. im Rahmen des Nordischen Rates für Gleichstellung, der Vierjahresprogramme für die Mitgliedsstaaten auflegt, bspw. zur Ermutigung von Vätern, ihre Rechte im Bereich paternal leave stärker zu nutzen (Interview 106). Neben einem Austausch untereinander könne auf solchen Sitzungen auch ein gewisses Maß an Koordination bzgl. der Positionierung auf europäischer Ebene stattfinden. Hier bestehe zwar nicht immer Übereinstimmung, aber zumindest könne man im Vorfeld die jeweiligen

94 Umgekehrt habe für das in Schweden zeitweise eingeführte, aber aufgrund geringer Nutzung mittlerweile wieder abgeschaffte Betreuungsgeld die – ebenfalls umstrittene, s. 7.2. – deutsche Regelung Pate gestanden (Interviews 89, 94).

Argumente austauschen und ggf. mit einer gemeinsamen Position[95] in Brüssel auftreten. Neben dem Nordischen Ministerrat seien dafür der ‚883-Ausschuss' (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung) und informelle Treffen in Brüssel wichtig; die gegebene personelle Kontinuität wird als sehr hilfreich bewertet (Interview 94).

7.4 Großbritannien

Großbritannien als "'reluctant state' which has followed a general leitmotif of non-intervention in social affairs" (Bahle 2009: 29) verfügt nicht über eine explizite Familienpolitik, und auch der Begriff ist in Großbritannien unüblich (Interview 82), sondern diese steht stark im Gesamtzusammenhang der Armutsbekämpfung. Familie an sich wird dem anglo-amerikanischen Familienpolitikregime entsprechend (s. o.) dagegen als Privatangelegenheit betrachtet und weder Eltern bedürftigkeitsunabhängig unterstützt noch die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Ausnahme von Alleinerziehenden zielgerichtet gefördert – allerdings auch nicht erschwert (vgl. Thévenon 2008: 171f.; Pfenning/Bahle 2000: 24; Scholze 2012: 15; Dingeldey/Reuter 2003; Dallinger 2016: 156).

Diese eher untergeordnete Bedeutung von Familienpolitik spiegelt sich auch institutionell im Fehlen eines genuinen Familienministeriums – erst 2003 wurde erstmals ein minister of state for children im Bildungsministerium berufen (vgl. Finch 2003: 11). Dennoch weist Großbritannien im OECD-Vergleich überdurchschnittliche familienpolitische Ausgaben auf (vgl. Scholze 2012: 15), die sich allerdings weitgehend auf problembelastete Familien konzentrieren (vgl. Henry-Huthmacher 2004: 78). Im Einzelnen lassen sich die folgenden Leistungen unterscheiden (vgl. auch Evans/Cerny 2004: 228):

- Das Kindergeld (child benefit) ist steuerfinanziert und beitragsunabhängig (vgl. Finch 2003: 12), wird bis zum Alter von 16 bzw. bei andauernder Ausbildung 20 Jahren gezahlt und beträgt £ 88,83 (€ 111), ab dem 2. Kind £ 58,72 (€ 73), bei Einkommen von mehr als £ 50.000 (€ 62.527) werden Steuern darauf fällig (vgl. British Government 2018a).
- Ein Steuerabsetzbetrag für Kinder (Child Tax Credit) wird bedarfsgeprüft, aber unabhängig von Erwerbstätigkeit gewährt. Dieser ist gegliedert in einen Familiensatz in Höhe von £ 45,42 (€ 57) und einen Satz pro Kind in Höhe von £ 229,16 (€ 287). Bei Erreichen bestimmter Einkommensschwellen entfällt zunächst der Satz pro Kind, später auch der Familiensatz (vgl. BMAS 2016); allerdings können aufgrund hoher Schwellenwerte etwa

95 Der Befragten zufolge ist die Kooperation unter den nordischen EU-Mitgliedern Schweden, Dänemark und Finnland enger als mit Norwegen und deutlich enger als mit Island (Interview 94), was ebenfalls für eine solche ‚Allianzbildungsfunktion' spricht.

90% der Familien den Child Tax Credit nutzen (vgl. Rüling/Kassner 2007: 84; Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 61f.).

- Weitere Steuerabsetzbeträge werden nach Bedürftigkeitsprüfung für Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen gewährt (Working Tax Credit); dies ist nicht grundsätzlich abhängig von Kindern, schließt aber ggf. eine finanzielle Unterstützung von Kinderbetreuung ein (Childcare Element of the Working Tax Credit; vgl. BMAS 2016).
- Der Geburtszuschlag (Sure Start maternity grant) ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung in Höhe von £ 500 (€ 625) für jedes[96] eigene oder adoptierte Kind (vgl. ebd.).
- Von den maximal zwölf Monaten Mutterschaftsurlaub[97] werden nach mindestens 26-wöchiger vorangehender Beschäftigung 39 Wochen vergütet, und zwar die ersten sechs mit 90% des vorherigen Einkommens, die restlichen 33 mit pauschal ca. 150 € pro Woche oder 90% des durchschnittlichen Bruttoeinkommens bei niedrigen Einkommen. Nicht erwerbstätige Mütter erhalten eine Pauschale von ca. 150 € pro Woche für 26 Wochen (vgl. British Government 2018b; Scholze 2012: 26; Rüling/Kassner 2007: 98).

Während – ähnlich wie in Deutschland – der britische Sozialstaat der Nachkriegszeit auf einem “strongly gender differentiated model of family life, in which men were full time workers and women were full time carers“ (Finch 2003: 2) beruhte, hat sich mit New Labour in den späten 1990er Jahren ein stärker individualistischer und beschäftigungsorientierter Ansatz durchgesetzt, begleitet durch einen verstärkten Kampf gegen Kinderarmut (vgl. ebd.; Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 56). Zwar gab es bereits zuvor einzelne Leistungen wie ein ‘family income supplement‘ (seit 1971; Reform 1988) in Form von Steuerzuschüssen bei gegebener Mindesterwerbstätigkeit (vgl. Evans/Cerny 2004: 227), mit den New-Deal-Programmen ging aber eine umfassende Neuerung des familienpolitisch relevanten Instrumentariums einher. Insbesondere Alleinerziehende sollten in Erwerbstätigkeit gebracht und damit Familienarmut bekämpft werden (vgl. Scholze 2012: 21; Le Grand/Mossialos/Long 2007: 48f.). Die erste ‘National Childcare Strategy‘ (Department for Education and Skills 1998) formulierte das Ziel, ein besseres Betreuungsangebot zu gewährleisten und dazu die staatlichen Investitionen massiv zu erhöhen: “for the first time, the early years have become a matter of public policy“ (Smith 2010: 119; vgl. auch Lloyd 2008: 479). Es sollten nicht nur 1 Mio. neue Plätze geschaffen, sondern auch die Garantie auf einen Teilzeitplatz für Ab-3-Jährige eingeführt und umfangreiche Zuschüsse zu den Betreuungskosten gewährt werden (vgl. auch Finch 2003: 17). Weiterhin sollten im Rahmen des Programms ‘Sure

96 Bei Geburten nach dem 11. April 2011 beschränkt auf Begünstigte, die keine weiteren Kinder unter 16 Jahren in der Familie haben (BMAS 2016).

97 Seit 2005 ist auch ein Vaterschaftsurlaub von bis zu sechs Monaten möglich, wenn die Mutter vor Ablauf ihres Mutterschaftsurlaubs eine Erwerbstätigkeit aufnimmt (vgl. Scholze 2012: 26).

Start‘ 0-4-Jährige in benachteiligten Landesteilen gefördert und mit dem Child Trust Funds[98] eine Art Sparguthaben für ab September 2002 geborene Babys eingerichtet werden (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 49; Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 60). Ab 1999 wurde im Zuge der Gesamtkonstruktion eines komplexen Systems von Steuerbegünstigungen (vgl. ebd.: 61) zunächst der Working Families‘ Tax Credit eingeführt, der insbesondere Geringverdiener mittels einer Steuererleichterung von ca. 20 £ pro Woche zur Arbeitsaufnahme anregen sollte (vgl. Evans/Cerny 2004: 227), 2003 wurde dieser dann durch den heutigen Working Tax Credit ersetzt und der einkommensabhängige Child Tax Credit eingeführt, der höhere Freibeträge bei niedrigeren Einkommen gewährleistet und Einkommen über der Armutsgrenze bei einem Beschäftigungsumfang von mindestens 30 Stunden gewährleisten sollte (vgl. Scholze 2012: 20; Rüling/Kassner 2007: 84; Finch 2003: 12; Hemerijck 2013: 174). Die Höhe des Freibetrags wurde ab 2008 schrittweise erhöht (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 62) und ab einem Umfang von 16 Wochenstunden ein Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten gewährt (vgl Rüling/Kassner 2007: 84). Das System der Steuergutschriften wurde 2010 durch eine Senkung der Einkommensgrenzen und strengere Bedürftigkeitsprüfung stärker auf Familien mit niedrigen Einkommen zugeschnitten, ein zusätzlicher Betrag für das erste Lebensjahr (Baby Element of the Child Tax Credit) ersatzlos gestrichen (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 62). 2012 erschwerte die Tory-Regierung den Zugang zum Child Tax Credit, für den Bezug des Working Tax Credit war nun eine höhere Mindestanzahl an Arbeitsstunden erforderlich (vgl. Bader 2015: 99). Im Einklang mit dieser Zielgruppenfokussierung steht die gesetzliche Verankerung des Ziels der Reduzierung von Kinderarmut mit dem Child Poverty Act von 2010 (Parliament of the United Kingdom 2010).

Allerdings erscheint eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Eltern zur Erreichung dieses Ziels eingeschränkt realistisch, denn die britische Familienpolitik bleibt mit Blick auf Zeitregelungen und Betreuungsangebot hinter einigen anderen Mitgliedsstaaten deutlich zurück. So wurde zwar 1975 ein bezahlter Mutterschaftsurlaub eingeführt, 1996 ein Rückkehrrecht auf den bisherigen Arbeitsplatz begründet und 2002 sowie erneut 2006 der Mutterschaftsurlaub zeitlich ausgedehnt (vgl. Finch 2003: 23; Hemerijck 2013: 175), die finanzielle Kompensation während des ersten Lebensjahres des Kindes ist allerdings nur für die ersten sechs Wochen einkommensabhängig und beschränkt sich dann auf einen Pauschalbetrag bzw. entfällt für das letzte Vierteljahr vollständig (s. o.). Die Kinderbetreuungsinfrastruktur in Großbritannien weist erhebliche Defizite auf und lässt noch immer das traditionelle Verständnis von Kinderbetreuung unterhalb des Schulalters als Privatsache erkennen, wenngleich in der jüngsten Vergangenheit – wiederum unter den Leitbildern der Förderung von

98 Abgesehen von einer Startsumme für einkommensschwache Familien sollte der Child Trust Funds vor allem die steuerfreie Ansparung von bis zu 1.200 £ pro Jahr ermöglichen, wurde jedoch 2011 wieder abgeschafft (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 60).

Müttererwerbstätigkeit und der Armutsbekämpfung (vgl. Klammer/Leiber 2008: 106; Lloyd 2008: 480f.) – ein Ausbau erfolgte (vgl. Skinner 2006: 3). So wurden ab 1998 im Rahmen des bereits erwähnten Programms 'Sure Start' Dienstleistungszentren für Familien in benachteiligten Kommunen eingerichtet (vgl. James 2009: 11f.) und mit dem Childcare Act von 2006 das Ziel formuliert, 'Sure Start children's centers' in jeder englischen und walisischen Kommune einzurichten, das bis 2010 auch erreicht werden konnte, so dass eine kostenlose Teilzeitbetreuung weitgehend gewährleistet ist, allerdings in recht geringem Umfang (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 64; Smith 2010; Lloyd 2008: 485).

Insbesondere für Unter-3-Jährige existieren zu wenige öffentliche Betreuungsplätze, die dann bevorzugt an bedürftige Kinder vergeben werden – auch mit der Folge einer sozialen Trennung nach familiärem Hintergrund –; und für 3- und 4-Jährige wurde die Betreuung 2010 lediglich von zuvor 12,5 auf nun 15 Stunden in der Woche in 38 Wochen pro Jahr ausgeweitet (vgl. Department for Children, Schools and Families 2010). Damit ist keine hinreichende Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung gewährleistet, wenngleich seit 2009 ein gesetzlicher Anspruch auf die Beantragung flexibler Arbeitszeiten bis zum 16. (vorher: sechsten) Lebensjahr des Kindes besteht, den der Arbeitgeber nur in begründeten Fällen ablehnen kann (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 66). Das Betreuungsangebot für größere Kitakinder sowie für Schulkinder außerhalb der Unterrichtszeit ist ingesamt besser und wurde in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls ausgeweitet (vgl. Scholze 2012: 31f.; Skinner 2006: 6).

Zwar wurden auch jenseits des Sure-Start-Programms Hunderttausende neue Plätze mit zum Teil größerem Betreuungsumfang geschaffen – allerdings vielfach im privatwirtschaftlichen Sektor (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 64; Lloyd 2008: 480), verbunden mit für Geringverdiener deutlich zu hohen Kosten (vgl. Rüling/Kassner 2007: 104; James 2009), zumal die Zuschüsse nicht nur gedeckelt sind und ab dem zweiten Kind massiv sinken, sondern auch die Beantragung als Steuergutschrift sich als kompliziert und sozial selektiv erwiesen hat (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 66). Während Besserverdienende auf private Betreuungspersonen (nannies und andere Lösungen aus dem "large for-provit childcare provision sector", Finch 2003: 16) zurückgreifen können, sind damit viele Familien auf informelle Lösungen wie Großelternbetreuung[99] oder eine teils – bspw. mit Blick auf die Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen und z. T. die Qualifizierung der Angestellten – defizitäre öffentliche Infrastruktur angewiesen (vgl. Bahle 2009: 30; Scholze 2012: 31; Finch 2003: 19ff.; Lloyd 2008: 483). Dementsprechend fällt die

99 Die Betreuung durch Großeltern wird sogar staatlich gefördert: Wenn Großeltern ihre Enkelkinder unter zwölf Jahren mindestens 20 Stunden pro Woche betreuen und dafür auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, können sie sich dies als Anwartschaftszeit für die Grundrente anrechnen lassen (vgl. Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 66).

Betreuungsquote für Unter-3-Jährige in höherem Wochenumfang (30 Stunden und mehr) mit 4,3% im EU-Vergleich niedrig aus (EU-28: 15,6% im Jahr 2015, beide Angaben von Eurostat 2016; vgl. auch Bothfeld/Hübers/Rouault 2010: 59).

Insgesamt steht damit die britische Familienpolitik der vergangenen Jahre zum einen in der Kontinuität der Armutsbekämpfung (mit erkennbaren Erfolgen, vgl. Bader 2015: 89; Rubery/Rafferty 2014: 126) und der Begrenzung auf gefährdete Kinder, zum anderen zeichnet sich zumindest bei der Teilzeitbetreuung ein deutlicher Ausbau ab (vgl. Bahle 2009: 36). Inwieweit haben dabei europäische Einflüsse eine Rolle gespielt?

7.4.1 Download

Manche Beobachter (bspw. Lloyd 2008: 481) sehen zwar einen gewissen Einfluss der Lissabon-Ziele der Armutsreduzierung und Inklusion auf die Intensivierung der Bemühungen um eine Reduktion der Kinderarmut, andere verweisen aber auf einen ohnehin bereits starken innenpolitischen Druck auf die Labour-Regierung in diesem Zusammenhang als primäre Motivation (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 49), während mit Blick auf die Nationalen Aktionspläne befunden wird: "[they] largely documented existing policies" (Schönheinz 2014: 183). Auch die Ankündigung, die hohe Kinderarmut innerhalb von 20 Jahren zu beseitigen (vgl. Blair 1999; British Government 2002), verweist auf einen eher nationalen Ursprung dieser Politik, so dass letztlich keine Anzeichen für größere externe Einflüsse bestehen (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 49). Einige Verknüpfungen werden allerdings bezüglich des Ausbaus der Kinderbetreuung, "in which Britain lagged badly behind most of the EU" (Hopkin/van Wijnbergen 2011: 264) mit der europäischen Dimension der Beschäftigungspolitik deutlich (vgl. Rüling 2010: 100; Lloyd 2008: 481). So betonte die britische Regierung im NAP 2001 neben den Steuerfreibeträgen WFTC und CTC (British Government 2001: 7) insbesondere die Einleitung eines Betreuungsausbaus (ebd.: 9). In der Folge findet sich etwa in den EBS-Empfehlungen des Jahres 2003 weiterhin die Aufforderung, „[m]ehr erschwingliche Betreuungseinrichtungen für Kinder […]" (Rat der EU 2003a: 30) zur Verfügung zu stellen. Auch in den Folgejahren wurde im OMK- bzw. EBS-Rahmen zwar anerkannt, dass zusätzliche Ressourcen für bedürftige Familien zur Verfügung gestellt worden (Europäische Kommission 2004a: 214) und Bemühungen zur Reduktion der Kinderarmut erkennbar waren (Europäische Kommission 2005b: 95; 2007a: 401; 2009g: 29). Zugleich aber findet sich wiederholt Kritik an anhaltend hohen Kinderbetreuungskosten und mangelnder Zugänglichkeit von Betreuungsplätzen (Europäische Kommission 2004a: 217; 2005b: 96) sowie der noch immer hohen Armutsquote von Kindern (Europäische Kommission 2005b: 95; 2007a: 401). Die bisher ergriffenen

Maßnahmen insbesondere bei der Kinderbetreuung hätten zwar “substantial progress“ gebracht, die hohen Kosten und zeitlich eng begrenzte Betreuungskapazität stellten aber die intendierten Anreize zur Arbeitsaufnahme für Geringverdiener und Alleinziehende infrage (Europäische Kommission 2009g: 29). Demgegenüber betonte die britische Regierung (British Government 2008a) ihre “ambitious targets“, bis 2010/2011 Kinderarmut zu halbieren und bis 2020 zu beseitigen; seit Ende der 1990er Jahre seien bereits maßgebliche Erfolge erzielt worden, so dass die Kinderarmutsquote nun nicht mehr weit über, sondern nahe am europäischen Durchschnitt liege (vgl. ebd.: 2f.). Dennoch stellt der Synthesis Report 2014 (Europäische Kommission 2014) Großbritannien weiterhin ein eher schlechtes Zeugnis aus und sieht nach wie vor ein hohes Armutsrisiko (vgl. ebd.: 9 und 27), bemängelt das Fehlen eines kohärenten familienpolitischen Ansatzes (vgl. ebd.: 35) ebenso wie einen “move away from universal programmes“ in der Krise mit negativem Einfluss vor allem auf Geringverdiener mit Kindern (vgl. ebd.: 42 und 50). Es bestehe Bedarf nach Maßnahmen für eine bessere Beschäftigungslage von Eltern (vgl. ebd.: 54), einer Ausdehnung der kostenlosen Betreuungszeiten für jüngere Kinder sowie einer grundsätzlichen Vereinfachung des Systems (vgl. ebd.: 61).

Auf die vorrangig innenpolitische Motivation der Reformen (vgl. auch Interview 82) wurde oben bereits verwiesen. Die Anzeichen bezüglich eventueller OMK- bzw. EBS-Einwirkungen auf die britische Familienpolitik fallen insgesamt schwach aus; so finde keinerlei Berichterstattung über europäische Initiativen und Projekte in diesem Feld statt, und innen- sowie parteipolitische Motive verstellten den Weg auch für potentiell progressive europäische Impulse (Interview 82, s. u. zur Mutterschutzrichtlinie). Allerdings verweist einer der Befragten darauf, dass die OMK tatsächlich in diesem Fall besonders wichtig gewesen sei und zumindest mit den Anstoß zu verstärkten Bemühungen zur Bekämpfung der Kinderarmut ab Ende der 1990er Jahre gegeben habe (Interview 61). Dem hält ein anderer Befragter entgegen, dass auch bei diesem Thema zumindest im öffentlichen Diskurs keinerlei europäische Bezüge hergestellt worden seien (Interview 82). Durchaus einen europäischen Einfluss sieht ein Experte (Interview 101) auch im Bereich des Betreuungsausbaus, der von der Blair-Regierung zur Priorität erklärt wurde und dies auch später blieb. Diese Entwicklung sei “heavily influenced by other parts of Europe“ (Interview 101) – sowohl durch die EU-Ebene als auch durch Vergleiche mit anderen Mitgliedsstaaten, aber auch durch in Großbritannien lebende Bürger anderer EU-Mitgliedsstaaten als Informanten über dortige Familienpolitik und deren teils deutlich bessere Leistungen (vgl. Interview 101). Auch habe eine Vielzahl von Organisationen europäische Vergleiche als Kampagnenmaterial aufgegriffen, so bspw. der “Daycare Trust“ in den frühen 2000er Jahren, der damals erfolgreich für bessere Kinderbetreuung Lobbyarbeit betrieb. Dennoch blieben die Barcelona-Ziele letztlich “just targets“ und könnten von Mitgliedsstaaten weitgehend ignoriert werden (vgl. Interview 101).

Mit Blick auf die haushaltspolitischen Instrumente setzen sich die Inhalte der europäischen Kritik weitgehend fort. So wird in den Länderspezifischen Empfehlungen (Rat der EU 2011f) für 2011 ein Mangel an Kinderbetreuungsmöglichkeiten konstatiert (Punkt 9 + E4), 2012 ein besserer Zugang zu Kinderbetreuungsleistungen gefordert (Rat der EU 2012a: E4) und 2013 noch einmal wiederholt, die Erwerbstätigkeit von Eltern und Kinderarmut hingen eng zusammen, so dass der Zugang zu hochwertiger und erschwinglicher Kinderbetreuung weiter verbessert werden müsse (Rat der EU 2013a: Punkt 14 + E4). Die britische Regierung hält dem im NRP 2013 entgegen, eigene Analysen zeigten, dass eine Mehrzahl der Eltern informelle Betreuungsmöglichkeiten nicht mangels Alternativen, sondern aufgrund eigener Präferenzen bevorzugten (British Government 2013: 31). Zudem werden im Zuge komplexer Neuordnungen der verschiedenen Steuerfreibeträge Verbesserungen bei den Kinderbetreuungskosten und -zeiten in Aussicht gestellt, von denen fünfmal mehr Familien mit arbeitenden Eltern profitieren könnten als unter der vorherigen Regelung (ebd.: 32):

> “The childcare element of the Working Tax Credit will become part of the Universal Credit and the 15 hours of free early education for all aged three and four will be extended to 40 per cent of two year olds by 2014, focusing on lower income families. […] Support for childcare within Universal Credit will be increased, to a level equivalent to 85 per cent coverage of childcare costs for households qualifying for the Universal Credit childcare element, and where a lone parent or both earners in a couple pay income tax. It will be phased in as the childcare element of tax credit moves across to Universal Credit from April 2016.” (ebd.)

Dennoch, so die CSR 2014, seien die Kinderbetreuungskosten “among the highest in the Union and continue to pose problems particularly for second earners and for single parents” (Rat der EU 2014c: Punkt 15), und Großbritannien müsse seine Anstrengungen fortsetzen, Kinderarmut in Geringverdiener-Haushalten zu reduzieren und zugängliche sowie erschwingliche Kinderbetreuung zur Verfügung zu stellen (ebd.: Empfehlung 4). Der NRP 2014 hatte dagegen erneut die bereits erfolgten Investitionen im Zuge der oben skizzierten Umstrukturierungen betont; 2015 wiederholt sich dieses Muster. Insgesamt scheinen damit die CSR – parallel zu anderen Handlungsfeldern und unterstützt durch die Nichtmitgliedschaft in der Eurozone – aus britischer Sicht über den Status bloßer Empfehlungen nicht hinauszureichen. Zwar würden die entsprechenden Befunde in den Empfehlungen von nationalen Experten genau betrachtet, das bedeute allerdings nicht, dass notwendigerweise auch die Lösungsansätze geteilt und übernommen würden (Interview 84). Ein weiterer Gesprächspartner unterstreicht ebenfalls diese fehlende Praxiswirkung der wiederholten Empfehlungen (Interview 82), verweist aber zugleich auf einen indirekten und negativen Einfluss der – aus seiner Perspektive auch europäisch induzierten, wenngleich dies nicht thematisiert wurde – Kürzung von Sozialausgaben insbesondere im Jahr 2010, speziell mit Blick auf einkommensschwache Familien (Interview 82). Ein anderer Experte sieht diese

Verschiebung von benachteiligten Gegenden und Familien zur Mittelschicht als Zielgruppe dagegen als typisch konservative Regierungspolitik (Interview 101). Insgesamt gelte aber, dass trotz eines "tight grip on public spending" und trotz Finanzierungsproblemen auf lokaler Ebene die Investitionen in Kinderbetreuung insgesamt fortgesetzt und das "catching up" mit anderen EU-Mitgliedsstaaten vorangetrieben wurden, wobei allerdings Kinderbetreuungskosten immer noch ein "big issue" seien (Interview 101).

Mit Blick auf rechtliche Instrumente schließlich besteht ein unmittelbarer europäischer Einfluss bei der EU-Mutterschutzrichtlinie von 1992, die Großbritannien als damals einzigem EU-Mitgliedsstaat ohne gesetzlichen Mutterschutz für alle schwangeren Arbeitnehmerinnen (vgl. Dienel 2004: 298) größere Anpassungen abverlangte, "that without the EU […] never would have been adopted" (Morgan 2008: 45). Ein Experte hebt aber hervor, dass die Gelegenheit verpasst worden sei, unter voller Anwendung der EU-Regelungen einen besseren Schutzstandard zu etablieren: Der britische Mutterschaftsschutz sei "in the weakest possible form" etabliert worden, denn "[o]ur liberal welfare regime tradition trumped everything else." (Interview 82) Hopkin/van Wijnbergen (2011: 271) verweisen außerdem darauf, dass "the Labour project of enhancing maternity and paternity rights was facilitated by European-level developments", etwa durch die Elternurlaubsrichtlinie. Allerdings gab es zunächst Uneinigkeit über die Frage, ob diese Richtlinie auch für vor ihrer nationalen Umsetzung geborene Kinder gelten sollte, wobei die britische Regierung letztlich die Interpretation der EU-Kommission akzeptierte, nach der dies der Fall ist (vgl. Falkner et al. 2004: 464f.; Taylor 2000 und 2000a). In diesem Zuge wurde bspw. auch eine Freistellung für Väter bei Geburt eines Kindes eingeführt (vgl. Dienel 2004: 300), die öffentliche Auseinandersetzung über diese Themen aber in die "furthest corner in the car park" abgeschoben und erst recht keine europäischen Bezüge hergestellt (Interview 82). Auch ein weiterer Gesprächspartner spricht die Elternurlaubsrichtlinie an (Interview 6a; vgl. auch Finch 2003: 25), die aus britischer Sicht aber weniger ‚störe' als die oben in Abschnitt 4.4.1 angesprochene Arbeitszeitrichtlinie, aus eher symbolischen Erwägungen heraus aber evtl. nach Vollzug des Brexit ebenfalls abgeschafft werden könnte (Interview 6a). Zwar seien die Mutterschafts- und Elternurlaubsrichtlinien "fairly well set" und daher voraussichtlich schwieriger abzuschaffen, dennoch könne man sich auf Versicherungen der Regierung, soziale Rechte nicht antasten zu wollen, nicht verlassen, denn es werde zu einem "new game after a possible deal" (Interview 101) kommen und die Regierung möglicherweise versuchen, Unternehmen mehr Flexibilität bzgl. des Umgangs mit familienpolitischen Zeitregelungen zu verschaffen (vgl. Interview 101). Eine weitere zu erwartende Brexit-Folge sieht dieser Befragte in der Personalrekrutierung für Kinderbetreuungseinrichtungen, denn wie auch in der Pflege oder im Gesundheitswesen (s. 5.4.1) stamme ein erheblicher Teil der Beschäftigten

aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, während eigenes qualifiziertes Personal fehle (Interview 101).

7.4.2 Upload

Zu einem evtl. Upload familienpolitischer Inhalte lassen sich für Großbritannien aufgrund des in kohärenter Form nicht existenten Politikfeldes und der Verneinung einer europäischen Dimension desselben kaum Aussagen treffen, zumal nur wenige Experten befragt werden konnten bzw. diese keine konkreteren Aussagen dazu treffen konnten oder wollten, als dass eine „Blockadehaltung aus Prinzip" verfolgt werde (Interview 82) bzw. Großbritannien bei Gleichstellungs- und familienpolitischen Themen „immer auf der Bremse [stand] und alles blockiert [hat]" (Interview 100). Lediglich auf der familienpolitischen Internetplattform EPIC hat Großbritannien mehrere Modellprojekte eingestellt, die wiederum den speziellen nationalen Fokus der Familienpolitik mit seiner Orientierung an benachteiligten Kindern und Familien widerspiegeln, bspw. das 'Early-years'-Programm und den Working Families' Tax Credit (vgl. European Platform for Investing in Children 2017). Einen Sonderfall stellt der schon im Zusammenhang mit Deutschland diskutierte Versuch dar, Neuregelungen für die Zahlung von Kindergeld an Arbeitnehmer mit im Ausland lebenden Kindern zu erwirken. Hier hatte Großbritannien bereits mit gewisser Erfolgsaussicht Zugeständnisse ausgehandelt, die zunächst für neu zuziehende Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedsstaaten, später auch für bereits im Inland befindliche, Sonderregelungen im Sinne geringerer Zahlungen ermöglicht hätten (vgl. Euractiv 2017 und 2017a sowie Kapitel 7.2.2.).

7.4.3 Interload

Ähnlich wie zur Upload-Dimension lassen sich angesichts des geringen Status von Familienpolitik in Großbritannien und der daraus resultierenden niedrigen Zahl von Expertengesprächen kaum Aussagen zu möglichen Interload-Aktivitäten treffen. Die Gesprächspartner verweisen grundlegend darauf, dass aufgrund des gemeinsamen Sprachraums, aber auch wegen der diesbezüglichen ‚kulturellen Unterschiede' zu Kontinentaleuropa Anregungen vorwiegend in den USA, Kanada oder Australien gesucht würden (Interviews 6a, 82, 101), wenngleich diese Länder ebenfalls hohe Raten von Kinderarmut und damit ähnliche familienpolitische Defizite aufwiesen (Interview 6a). Auch in der Literatur findet sich zumindest ein vereinzelter Hinweis auf einen familienpolitischen Austausch zwischen Großbritannien und den USA, nämlich bezüglich des Working Tax Credit, für den der US-amerikanische Earned Income Tax Credit als Vorbild gedient habe, und in umgekehrter Richtung in Form der Orientierung an der britischen Ausgestaltung des Mutterschaftsurlaubs in den

USA (vgl. Woods 2012: 199). Dagegen sieht Schönheinz (2014: 184) britische policies für Alleinerziehende und auch im Bereich Kinderbetreuung als "informed by the experience of northern European countries", was auch die Befragten bestätigen (Interviews 82, 101). Schweden habe bspw. im Bereich der frühkindlichen Bildung als Vorbild gedient, wobei nicht von einem systematischen Lernen die Rede sein könne: "We take up bits and pieces." (Interview 82) Derselbe Befragte sieht solche selektiven Orientierungen, teils begleitet auch durch einen Austausch mit den jeweiligen Mitgliedsstaaten, primär durch die jeweilige politische Erwünschtheit eher als durch sachbezogene Kriterien bedingt. So habe sich Großbritannien etwa bzgl. frühkindlicher Bildung auch an den Niederlanden orientiert, ohne dass deren Maßnahmen eine erkennbar bessere Qualität bzw. höhere Effektivität aufgewiesen hätten als die anderer Mitgliedsstaaten (Interview 82).

7.5 Polen

Polen wird in der Literatur dem "implicit familialism model" (Plomien 2009: 146) bzw. dem Subsidiaritäts-Ansatzs zugeordnet, nach dem der Staat die Familien bei der Betreuung ihrer Kinder unterstützt, allerdings mit relativ geringer finanzieller Ausstattung (vgl. Bahle 2009: 33). Es existiert eine Vielzahl von Familienleistungen, die im Folgenden überblicksartig zusammengefasst werden (MISSOC 2017b folgend):

- kostenlose Vorsorge und ärztliche Versorgung während Schwangerschaft und Geburt
- Mutterschaftsurlaub (Urlop macierzyński) und Mutterschaftsgeld (Zasiłek macierzyński) für alle versicherten Frauen (Pflichtversicherung für Angestellte, freiwillige für Selbstständige). Der Mutterschaftsurlaub beträgt max. 20 Wochen bzw. 31 Wochen bei Zwillingsgeburten, davon sind 14 Wochen nach der Geburt obligatorisch. Das Mutterschaftsgeld beträgt 100% des Bezugseinkommens, mindestens jedoch PLN 1,000 (€226) pro Monat. Es wird i. d. R. vom Arbeitgeber gezahlt, der den Betrag dann von der ZUS erstattet bekommt.
- Vaterschaftsurlaub (Urlop ojcowski) für zwei Wochen in den ersten 24 Lebensmonaten des Kindes (freiwillig)
- Finanzielle Leistung (Świadczenie rodzicielskie) für Mütter, die weder arbeiten noch Mutterschaftsgeld beziehen, in Form einer flat-rate-Leistung von PLN 1,000 (€226) pro Monat für 52 Wochen
- Seit Januar 2016: bezahlter Elternurlaub (Urlop rodzicielski) für 32 Wochen bzw. 34 Wochen bei Mehrlingsgeburten, der von einem der Elternteile oder für max. 16 Wochen von beiden gemeinsam genommen werden kann.

Die monatliche Leistung beträgt für die ersten sechs Wochen 100%, für die restlichen Wochen 60% des Bezugsgehalts.

- Erziehungszeit (Urlop wychowawczy) und Erziehungszuschuss (Dodatek wychowawczy): steuerfinanzierte, bedarfsgeprüfte flat-rate-Leistung während einer Erziehungszeit, die direkt nach Ende des Elternurlaubs genommen werden kann. Beträgt das Einkommen pro Familienmitglied nicht mehr als 25% des Durchschnittslohns des Vorjahres, werden PLN 400 (€90) pro Monat gezahlt.
- Familien-/Kindergeld: einkommensabhängige, bedarfsgeprüfte Leistung. Liegt das Einkommen pro Familienmitglied bei bis zu PLN 674 (€152) pro Monat, so werden je nach Alter des Kindes folgende Beträge gewährt: PLN 95 (€21) für Unter-5-Jährige, PLN 124 (€28) für 5-18-Jährige und PLN 135 (€31) für 18-24-Jährige. Seit Januar 2016 anteilige Inanspruchnahme der Leistung bei Einkommen knapp oberhalb der definierten Grenzen ("zloty for zloty"-Mechanismus).
- Erziehungsgeld (Świadczenie wychowawcze): bedarfsgeprüfte flat-rate-Leistung für Familien mit mindestens zwei kleinen Kindern bzw. unterhalb von PLN 800 (€181) auch für das erste Kind in Höhe von PLN 500 (€113). Die beiden letztgenannten Leistungen werden in der Regel bis 18, bei Fortsetzung der Ausbildung max. bis 24 Jahre gewährt.
- Zuschüsse zu staatlichen und teilweise auch privaten Kinderbetreuungseinrichtungen und Steuerfreibetrag für Kinderbetreuung.

Diese Vielzahl familienpolitischer Leistungen ergibt insgesamt ein heterogenes und von unterschiedlichen Zielsetzungen geprägtes Bild. Während einerseits eine große Bandbreite an vor allem finanziellen Unterstützungsleistungen bereitgestellt und bspw. ein relativ langer Mutterschaftsurlaub gewährt wird (vgl. Simieńska/Domaradzka 2008: 516f.), müssen die Leistungen in aller Regel nicht nur beantragt werden, sondern sind zudem mehrheitlich mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden, da sie primär dem Ziel der Armutsbekämpfung dienen (vgl. ebd.; Wóycicka/Grabowski 2007: 103). Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind teilweise erkennbar, müssen aber „aufgrund fehlender Jobsicherheit und einer unzureichend entwickelten Infrastruktur für Familien als ineffektiv gelten" (Simieńska/Domaradzka 2008: 517). Wóycicka/Grabowski (2007: 109) attestieren Polen eine eher geringe Priorität des Themas Vereinbarkeit (ähnlich Interview 102), verweisen aber auch auf die früher relative hohe Frauenerwerbsquote. Insbesondere die schwach ausgeprägte Betreuungsinfrastruktur, verbunden mit niedrigen Ausgaben, einer geringen Abdeckung bzw. fehlenden Plätzen, unflexiblen Öffnungszeiten, Qualitäts- und Kostenproblemen und in der Folge geringen Betreuungsquoten auch bei älteren Kindern, wird vielfach kritisiert und Polen bspw. in einer Studie von Meagher/Szebehely (2011: 108) das "least well-developed childcare system" aus einem Sample von elf europäischen Ländern attestiert (ähnlich Plomien 2009: 139).

Der ursprünglich als Leitbild verwurzelte Subsidiaritätsansatz, verbunden mit einer schwach ausgeprägten staatlichen Familienpolitik, erfuhr durch den „sozialistischen Ansatz arbeitsbezogener Familienpolitik“ (Bahle 2008: 104f.) einen fundamentalen Wandel bezüglich Frauenerwerbstätigkeit und Kinderbetreuung, wenngleich in Polen die Rolle der Familie stärker akzentuiert blieb als etwa in der DDR (vgl. Bahle 2009: 34) und nur ein mäßiger Ausbau der Betreuungsinfrastruktur erfolgte (vgl. Plomien 2009: 139).[100] Als nach dem Zusammenbruch des Ostblocks diese Verbindung entfiel, wurden u. a. Kinderbetreuungsstätten geschlossen, und Polen “went back to [its] even older historical path […] of subsidiarity.” (Bahle 2009: 34; auch 2008: 104f.)

Nach 1994 erfolgten in “frequently contradictory and inconsistent processes” (Wóycicka/Grabowski 2007: 104) verschiedene familienpolitische Reformen, etwa die Abkopplung familienpolitischer Leistungen von Beschäftigung und die Einführung von Einkommensobergrenzen für deren Bezug (vgl. ebd.). Mitte der 1990er Jahre wurden die bisherigen Mutterschaftsgeld-Programme beendet, und Familien mit höheren Einkommen verloren ihren Anspruch auf Kindergeld (vgl. Hemerijck 2013: 209), während in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren wieder ein familienpolitischer Ausbau und im Zuge dessen u. a. die Wiedereinführung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs erfolgte (vgl. ebd.: 211). Plomien (2009: 141f.) verweist ebenfalls auf einen ‚Zickzackkurs‘, nach dem konservative Regierungen bspw. den Elternurlaub verlängert, linke diesen verkürzt hätten. Seit 2007 kam es jedoch insgesamt zu einer Ausdehnung des Mutterschafts- und Elternurlaubs bis zur oben dargestellten heutigen Regelung (vgl. Saxonberg 2015: 517).

Anhaltende Defizite sind über den gesamten Beobachtungszeitraum für den Bereich der Kinderbetreuung zu konstatieren: Wenngleich die konservative Regierung von 2005-2007 ein familienpolitisches Projekt für die Jahre 2007-2014 ausrief (vgl. Plomien 2009: 140) und bis 2008 einige hundert (weitgehend ESF-finanzierte) neue Einrichtungen eröffnet wurden, deckten diese trotz des formal bestehenden Rechts auf bis zu fünf Stunden kostenloser Betreuung (vgl. ebd.) nur einen Bruchteil der 3-5-jährigen Kinder ab, Stadt-Land-Differenzen und Ressourcenmängel bleiben in erheblichem Ausmaß bestehen und vielfach dominieren auch angesichts ‚abschreckender‘ Gebühren für öffentliche Betreuung Formen nicht-institutionalisierter Kinderbetreuung (vgl. ebd.: 139f.; Simieńska/Domaradzka 2008: 518). In den Folgejahren stand im Rahmen des ‘Toddler Programme‘ (bspw. Polnische Regierung 2012: 25) dementsprechend ein weiterer Ausbau der Betreuungsinfrastruktur im Zentrum der polnischen Familienpolitik. Weiterhin wurde zum 1.1.2016 eine bezahlte und unter beiden Eltern aufteilbare Elternzeit (s. o.; bspw. Polnische Regierung 2014: 12) und ab 2015 bzw. 2016 das Recht auf einen Betreuungsplatz

100 Plomien (2009: 139) gibt etwa für Mitte der 1970er Jahre eine Betreuungsquote von ca. 50% der 3-6-Jährigen und weniger als 5% der Unter-3-Jährigen an.

für alle 4- bzw. alle 3-Jährigen eingeführt (Polnische Regierung 2015: 8 und 2016: 18).

Diese kurze Zusammenfassung familienpolitischer Reformen in Polen dokumentiert die unterschiedlichen und teils widersprüchlichen diesen zugrundeliegenden Ziele und Leitbilder. Diese spiegeln sich auch in einer zwischen einem traditionellen breadwinner- und einem partnership-Modell geteilten öffentlichen Meinung wider (vgl. Plomien 2009: 140; Interview 102), wobei das erstgenannte Leitbild überwiege: "the familial duties dominate in the popular image of women. A mother is the parent responsible for childcare." (Golinowska 2004: 357) Diese Orientierung, maßgeblich beeinflusst durch die katholische Kirche, macht Polen zu einem besonders interessanten Testfall für den Einfluss europäischer Gleichstellungs- und Vereinbarkeitspolitik, denn

> "[t]he equality agenda is often (negatively) equated with the Communist regime, and perceived as anti-feminine and anti-difference, while the family retains a particular place in national consciousness as a site of historic resistance." (Sudbery 2008: 1)

7.5.1 Download

In der Vorbeitrittsphase bestand in vielen alten Mitgliedsstaaten die Erwartung, dass die osteuropäischen Neumitglieder in Bezug auf Gleichberechtigung – insbesondere am Arbeitsplatz – Nachholbedarf hätten,[101] während diese selbst darauf verwiesen, dass die zu diesem Zeitpunkt schwierige Situation vieler Frauen durch den Transformationsprozess begründet sei und nicht aus der sozialistischen Zeit stamme oder durch "any long-term sociocultural backwardness" (Sissenich 2007: 82) begründet sei. Obwohl Gleichberechtigungsthemen im Beitrittsprozess keine zentrale Rolle spielten (vgl. Morgan 2008: 53; Interview 102), erforderte der Beitritt einige rechtliche Anpassungen, etwa im Bereich der Antidiskriminierungsgesetze, der Richtlinie über gleichen Lohn und der Elternurlaubsrichtlinie – Letzteres zeigt sich bspw. in der Erweiterung des bis dato deutlich auf Frauen fokussierten Elternurlaubs auf Männer, wenngleich keine reservierte Zeitperiode für beide Eltern vorgesehen war (vgl. Sissenich 2007: 82):

> "Leave reforms have not been, for the most part, required by the EU accession process, but were encouraged by the changing ideologies of the governing parties. An important EU influence has been the inclusion of fathers in parental leave, albeit the lack of incentives for fathers shows that Poland lags behind several EU countries" (Plomien 2009: 147).

Eine Befragte fasst zusammen, die europäischen Mindeststandards hätten vor dem Beitritt keine große Rolle gespielt und seien anschließend zwar vielfach

101 Golinowska (2004: 357) weist darauf hin, dass auch Gruppen von AktivistInnen in Polen die Erwartung hegten, "[that] accession to the EU can help position gender equality as an action priority".

von Wissenschaftlern und teilweise in der öffentlichen Debatte als Referenz benutzt worden, die neuen Regelungen seien aber wenig genutzt worden (Interview 102). Die Anpassung nationaler Bestimmungen zu Teilzeitarbeit an europäische Standards im Jahr 2004 stellt einen ähnlichen Fall dar: Wenngleich ein Download auf rechtlichem Weg im Zuge des Beitrittsprozesses obligatorisch war, wurden die neuen Regelungen faktisch kaum in Anspruch genommen, insbesondere von der potentiellen Zielgruppe der 25-49-Jährigen (vgl. Plomien 2009: 144). Morgan (2008: 53) fasst diese Tendenz dahingehend zusammen, dass formale Änderungen nicht immer von faktischen begleitet worden seien; Saxonberg (2015: 513 und 516) führt dies darauf zurück, dass die europäischen Impulse die Art der Umsetzung offengelassen hätten und die polnische Regierung daraufhin die entsprechenden Anreize bewusst gering gehalten habe.

Im NRP-Fortschrittsbericht von 2006 (Polnische Regierung 2006) werden die Ziele einer höheren Frauenerwerbstätigkeit und verbesserten Kinderbetreuung geteilt, aber wenig konkrete Maßnahmen zu ihrer Realisierung benannt. ESF-finanzierte Informationskampagnen sollen allmählich zu einem Bewusstseinswandel in der Bevölkerung führen (ebd.: 44). Auf die Formulierung eines 'point to watch' bzgl. der mangelnden Kinderbetreuungskapazitäten im Jahr 2007 (Rat der EU 2007a) reagierte die polnische Regierung mit der Verkündung von Ausbauplänen, einer Reduzierung der formalen Anforderungen und der Idee von Steuererleichterungen für die Anstellung einer privaten Kinderbetreuung (nanny) – eine Strategie, die Plomien (2009: 141) als Auslagerung an Marktlösungen bei anhaltender staatlicher Zurückhaltung kritisiert. Im Nationalen Strategiebericht 2008 (Ministry of Labour and Social Policy 2008) wird auf ein seit 2004 ausgebautes System von Leistungen für Familien verwiesen, ohne dieses weiter auszuführen, zudem auf die Bereitstellung finanzieller Mittel für lokale und regionale Projekte 2006-2008, v. a. für benachteiligte Familien (ebd.: 14), die erfolgte Ausweitung des Mutterschaftsurlaubs von 18 auf 20 Wochen und optional weitere sechs bis acht (vgl. ebd.: 18). Diese Maßnahmen sieht die polnische Regierung im Einklang mit europäischen Prioritäten und Empfehlungen, erkennt aber an, dass die Kinderarmut trotz Verbesserungen noch immer hoch sei und v. a. bei Alleinerziehenden und in großen Familien bei fast 50% liege. Ein weiterer Betreuungsausbau wird für notwendig erklärt und – ohne nähere Angaben zu Mitteln und ohne Ausführungen zu jüngeren Kindern – das Ziel ausgegeben, bis 2013 30% der 3-5-Jährigen in Betreuung zu bringen (vgl. ebd.: 19ff.). Diese Zahlen liegen deutlich unter den im EBS-Rahmen anvisierten Richtwerten. Demzufolge kommt Plomien (2009: 136) zu einer bestenfalls ambivalenten Bilanz der polnischen Familienpolitik im europäischen Rahmen:

"Poland's performance is mixed. […] Poland is far from achieving [the] Barcelona targets for the provision of childcare services, it complies with EU regulations on maternity and parental leave arrangements but also compares unfavourably with the member states which

provide special arrangements for fathers, and, finally, lags behind employment goals and parent-friendly organization of work.”

Da die EU bei der Umsetzung der Barcelona-Ziele keinen nennenswerten Druck auf die Mitgliedsstaaten ausübe, sei es Ländern wie Polen leichtgefallen, diese praktisch vollständig zu ignorieren (vgl. Saxonberg 2015: 517f.). Dennoch hätten die EBS und ESF-geförderte Programme zur Sichtbarkeit insbesondere des Themas Kinderbetreuung beigetragen – und letztere nicht zuletzt einen finanziellen Anreiz gesetzt (Interview 100) – und teilweise auch eine partnerschaftlichere Aufteilung familiärer Pflichten unterstützt (vgl. Plomien 2009: 140ff.). Eine andere Expertin teilt diesen ambivalenten Befund: Der seit etwa 2008 verstärkte Betreuungsausbau und die damit verbundene stärkere Betonung der Bildungskomponente (“education and care“) seien einerseits durch europäischen Einfluss, andererseits durch eine steigende Nachfrage der Eltern bedingt (Interview 102). Verbunden damit sieht sie einen “slow, but systematic change in perception“ in dem Sinne, dass die positive Wirkung frühkindlicher Betreuung und eine stärkere familiäre Beteiligung von Vätern insbesondere in der jungen Generation zunehmend anerkannt würden. Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen übersteige auch deswegen noch immer das – regional zudem sehr divergente – Angebot (ebd.).

Saxonberg (2015: 514f. und 518ff.) betont darüber hinaus die von der EU im Beitrittsprozess verlangte – und innenpolitisch teilweise kritisch betrachtete – Einrichtung einer Kommission, die nationale Gesetze unter Gleichstellungsaspekten prüft, was zum einen quasi als Keimzelle von Wahrnehmungs- und Diskursveränderungen fungieren könne und zum anderen nationalen Nichtregierungsorganisationen einen Einflusskanal eröffnet habe. Die OMK wird von einigen als eher für ‚alte‘ Mitgliedsstaaten relevant eingeschätzt (Interview 81) und darauf verwiesen, dass ein Einfluss im polnischen Fall kaum nachzuweisen sei, da Regierungsvertreter jegliche öffentliche Bezugnahme auf mögliche europäische Impulse für nationale Reformen vermieden (Interview 83). Andererseits gebe es durchaus einen “spill-over of ideas“ (Interview 81) bzw. ein gewisses Maß an “contextualisation and reference“ (Interview 102). In einer längeren Zeitperspektive – nämlich *nach* der unterstellten ‚OMK-Phase‘ – sieht ein Befragter zudem einen gewissen Perspektivenwandel in der polnischen Familienpolitik unter dem Einfluss der europäischen Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsgrundsätze (Interview 81; s. auch unten im Zuge der haushaltspolitischen Instrumente). Dieser lasse sich bspw. an Diskursverschiebungen einschließlich einer veränderten Medienberichterstattung festmachen (Interview 83). Begleitet werde dieser Prozess auch durch Freizügigkeitseffekte, wenn etwa Studierende, die „in den Westen gehen“, von dort neue Ansichten mit nach Polen bringen (Interview 83). Eine andere Befragte sieht grundsätzlich die OMK vor dem Hintergrund starker kultureller Prägungen – in Polen etwa durch die katholische Kirche – mit erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten konfrontiert (Interview 102). Zwar hätten europäische

Empfehlungen häufig ein akademisches Publikum und zum Teil auch die Öffentlichkeit erreicht, es sei aber stark von der jeweiligen Regierung abhängig, inwieweit sich dies auch in politischen Entscheidungen niederschlage (Interview 102). Sie sieht bspw. den Bedeutungszuwachs der Vereinbarkeitsthematik primär durch die Gegebenheiten des polnischen Arbeitsmarktes bedingt und weniger durch europäische Einflüsse, die allenfalls – und primär auf Expertenebene – verstärkend gewirkt hätten (Interview 102).

Im Zuge des Europäischen Semesters setzt sich die Thematisierung der geringen Kinderbetreuungsquote und defizitären Infrastruktur fort, nachdem das Thema Familienpolitik jahrelang im polnischen Konvergenzprogramm keine Rolle gespielt hatte. Die polnische Regierung (2011) greift die Betreuungsinfrastruktur im NRP 2011 selbst auf, denn nur "institutional childcare and formal education for the largest possible number of children" ermöglichten Eltern eine Berufstätigkeit und damit eine Chance, die Bevölkerungsalterung bzgl. des Arbeitsmarktes auszubalancieren (ebd.: 23). Dennoch konstatieren die CSR 2011, junge Eltern könnten in Polen de facto nur dann berufstätig sein, wenn Verwandte die Kinderbetreuung übernehmen (Europäische Kommission 2011a: Punkt 14, mündend in Empfehlung 5). Auch 2012 wird "[a] lack of places, lack of adequate infrastructure, and of qualified staff" (Europäische Kommission 2012f: Punkt 12, auch Empfehlung 4) festgehalten, obwohl die polnische Regierung (2012: 25) auf die aus ihrer Sicht bereits erreichte Entwicklung eines kohärenten Unterstützungssystems insbesondere durch den verstärkten Fokus auf Bis-3-Jährige und die Einleitung des sog. toddler programme für den Ausbau von Betreuungsplätzen für Kleinkinder verwiesen hatte. Die polnische Regierung legte ihren Fokus in der Folge praktisch durchgehend auf das genannte toddler programme: 2013 wurde das Ziel ausgegeben, zunächst 3.200 neue Plätze zu schaffen. Weiterhin fasst der Bericht zahlreiche Neuerungen zusammen: ein Programm mit dem Namen 'Supporting solutions for reconciling career and family life' zur Kofinanzierung von ca. 180 neuen Einrichtungen, arbeitsrechtliche Neuerungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Frauenerwerbstätigkeit ('flexitime') (Polnische Regierung 2013: 12), die geplante Einführung einer bezahlten und unter beiden Eltern aufteilbaren Elternzeit, perspektivisch einen weiteren Krippenausbau und eine universelle Vorschule für 3-5-Jährige (ebd.: 15ff.) sowie das erwähnte Programm 'zloty for zloty', das Familien knapp oberhalb der bisherigen Einkommensgrenze zum anteiligen Bezug von Familiengeld berechtigt (ebd.: 53). Während also mit dem Krippenausbau der zentrale bisherige Kritikpunkt offensiv angesprochen wird, befinden die zuständigen EU-Institutionen den Ausbau auf die fast doppelte Zahl von Einrichtungen als noch immer deutlich zu gering und nicht bedarfsdeckend (Rat der EU 2013d: Punkt 13) und empfehlen Polen weitere Investitionen in bezahlbare und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung und Vorschulerziehung (ebd.: Empfehlung 4). Die polnische Regierung betont im Folgejahr die dynamische Entwicklung der Betreuungsquote

(von 47% 2007 auf 74% 2013) für Vorschulkinder und Erleichterungen für die Einrichtung und den Betrieb neuer Betreuungsstätten einschließlich der Öffnung für nicht-öffentliche Bewerber (Polnische Regierung 2014: 9ff.). Bis 2017 sollen für alle Vorschulkinder Plätze angeboten und die Elternbeiträge gedeckelt werden (ebd.: 12). Zudem wird erneut die bezahlte Elternzeit in Verbindung mit einer ‚Werbekampagne' für mehr Väterbeteiligung hervorgehoben und auf eine geplante Prämie für Arbeitgeber bei Einstellung arbeitsloser Eltern verwiesen (ebd.: 12 und 18). Kommission und Rat sehen dennoch weiterhin die bisherigen Defizite wie geringe Frauenerwerbstätigkeit und geringe Verfügbarkeit von Betreuungskapazitäten insbesondere in ländlichen Gebieten (Rat der EU 2014: Punkt 11 und Empfehlung 3).

In den Jahren 2015 und 2016 wiederholt sich dieses Muster zum Teil: Die Berichte verweisen auf den Ausbau des toddler programme zum einen mit Blick auf die Anzahl der Einrichtungen, zum anderen auf den Bereich der Hochschulen, das Recht auf einen Betreuungsplatz für alle 4-Jährigen ab 2015 und alle 3-Jährigen ab 2017 (Polnische Regierung 2015: 8 und 2016: 18), eine weitere Annäherung an europäische Standards bei der Betreuungsquote von Vorschulkindern (Polnische Regierung 2015: 10) und einen Ausbau auf allerdings immer noch nur 8% bei Kindern bis 3 (Polnische Regierung 2016: 18). Interessant ist die folgende Bemerkung: "merely introducing legal solutions does automatically not result [sic!] in the increase of the level of activity of women in the labour market. Further action is needed to support a policy of equal opportunities" (Polnische Regierung 2015: 15). Diese nimmt nicht nur Bezug auf den impliziten Vorwurf rein formaler Übernahme europäischer Empfehlungen, sondern dies wird auch mit ‚kulturellen Maßnahmen' wie Projekten zum Aufbrechen geschlechtsspezifischer Stereotype und traditioneller Rollenverteilung verbunden, etwa 'More women in men-dominated occuopations', 'Family and work pays off' u. a. (Polnische Regierung 2016: 17ff.; auch bereits 2011: 27). Wenngleich die Frauenerwerbstätigkeit auf geringem Niveau verharrt und dies auch – unter Anerkennung des bereits erfolgten Ausbaus – ebenso wie das noch immer defizitäre Betreuungsangebot wiederholt kritisiert wird (Rat der EU 2015e: Punkt 12, keine formale Empfehlung mehr; Rat der EU 2016b: 10; auch Europäische Kommission 2014: 59)[102], legen diese Projekte in ihrer Zielsetzung und Wortwahl doch einen sich verfestigenden europäischen Referenzrahmen nahe, der sich trotz der Beharrungskraft traditioneller Rollenmuster allmählich etabliert (s. die oben zitierten Einschätzungen der befragten Experten; Interviews 81, 83). Eine andere Expertin bewertet

102 Ein letzter umstrittener Punkt, der hier nicht weiter diskutiert wird, da der Fokus nicht auf dem Bildungsbereich liegt, betrifft die Neuregelung des Schuleintrittsalters. Dieser erfolgt seit 2015 in dem Jahr, in dem das Kind 7 Jahre alt wird, wobei für 6-Jährige eine einjährige Vorschulpflicht gilt (Polnische Regierung 2016: 18). Diese Erhöhung des Schuleintrittsalters in Verbindung mit der Streichung der verpflichtenden Vorschule für 5-Jährige bewerten Kommission und Rat als potentiell problematisch und halten fest, sie bedürfe eines "close monitoring" (Rat der EU 2016b: Punkt 10).

diese Formulierungen dagegen als reine Rhetorik (“write what was expected“), die der faktischen Anfechtung jeglicher Genderthemen durch die PIS-Regierung diametral gegenüberstehe (Interview 102).

Bzgl. der CSR selbst sind die Befragten in ihrer Bewertung uneins: In einem Gespräch wurde betont, der wiederholte Verweis auf fehlende Kinderbetreuungskapazitäten und Nachteile für Frauen auf dem Arbeitsmarkt habe durchaus Wirkung gezeigt; den CSR sei ein weitaus höherer Einfluss zu attestieren als der OMK (Interview 81). Eine Annäherung habe bspw. auch bzgl. des Verständnisses von Kinderbetreuung als Sozialinvestition stattgefunden, wenngleich seit etwa 2015 aufgrund der zunehmenden politischen Spannungen der Austausch mit der europäischen Ebene nachgelassen habe (Interview 81) Dagegen betont ein anderer Befragter: “[r]eports are written but not taken seriously“ (Interview 83). Jüngere Reformen wie das Programm ‘Family 500+‘ oder die Elternzeitreformen würden vielmehr mit Notwendigkeiten angesichts des Geburtenrückgangs begründet, wobei aufgrund der Nicht-Thematisierung möglicher europäischer Impulse im innenpolitischen Diskurs kaum zu ermitteln sei, ob diese tatsächlich keine Rolle spielten oder vielmehr bewusst verschwiegen würden (Interview 83).

Insgesamt ergibt sich das interessante Bild, dass in der Krise und unter dem Einfluss des Europäischen Semesters durchaus eine gewisse Annäherung der polnischen Familienpolitik an europäische Ziele wie Vereinbarkeit und Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt stattgefunden hat, die so in den Vorjahren nicht zu beobachten war. Allerdings ist diese nicht auf haushaltspolitischen Druck zurückzuführen, sondern ihre zeitliche Lokalisierung dürfte vielmehr ein Indiz für den allmählichen, schrittweisen Wandel familienpolitischer Leitbilder in der Gesellschaft sein, der durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zumindest erheblich gefördert, insbesondere aber durch die prognostizierte rapide Bevölkerungsalterung in Polen forciert (vgl. Lewandowski/Rutkowski 2017) wurde.

Negative Kriseneffekte wie etwa im italienischen Fall waren dagegen in Polen in Abwesenheit einer vergleichbaren Krisensituation nicht zu beobachten, und reine Haushaltsthemen spielten für die polnische Familienpolitik im europäischen Kontext auch keine markante Rolle (Interviews 81, 102). So kommt die Kommission in ihrem Bericht ‘Investing in Children‘ (Europäische Kommission 2014) zu dem Schluss: “children seem not to have suffered from the crisis”; das Armutsrisiko für Kinder sei sogar gesunken und zudem Fortschritte etwa durch den verlängerten Mutterschutz und den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur erzielt worden (vgl. ebd.: 49). In diesem Zusammenhang verweisen die Befragten auf die Bedeutung der ESF-Förderung insbesondere für die Aufstockung des Ausbauprogramms (Interviews 81, 83). Falls es überhaupt einen haushaltspolitischen Einfluss gegeben habe, dann am ehesten in Gestalt der Einführung einer dreijährlichen Überprüfung des zum Bezug von Familienleistungen berechtigenden Einkommensniveaus (Interview 102).

7.5.2 *Upload*

Wie bei anderen Mitgliedsstaaten auch, so ein Befragter, liege Polens Hauptinteresse darin, einheitliche europäische Regelungen abzuwehren: "block any progress on the matter of harmonization" (Interview 81). Vielmehr setze sich Polen für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ein, primär um national geprägte ‚Familienwerte' zu schützen (ähnlich Interview 102). So sei bspw. das europäische Leitbild der zwischen Mutter und Vater aufgeteilten Elternzeit als "ideological offense of Western Europe" (Interview 81) bzw. als „Intervention" (Interview 102) aufgenommen worden. Dementsprechend bestehe zwar in Teilen der Gesellschaft und von wissenschaftlicher Seite die Ambition, bspw. Väterzeiten auf europäischer Ebene rechtlich zu stärken, dies werde jedoch von Regierungsseite abgelehnt und auf EU-Ebene blockiert (Interview 102).[103]

Aufgrund ähnlicher Traditionen und Interessen bestünden in diesen Fragen quasi natürliche Partnerschaften mit Ungarn und Tschechien (Interviews 81, 83, wobei in letzterem zusätzlich die Slowakei genannt wurde). Die Länder dieser ‚konservativen Koalition' verbänden bspw. auch Vorbehalte gegenüber dem EU-Ansatz des gender mainstreaming (Interview 83; zu Letzterem auch Interview 102). Dagegen betont ein anderer Gesprächspartner in markantem Widerspruch zu dieser Aussage, Polen habe durchaus ein konkretes inhaltlich-gestalterisches Interesse, nämlich das auf nationaler Ebene drängende Problem der demographischen Entwicklung, insbesondere der Geburtenraten, „als oberste Priorität" auf europäischer Ebene zu adressieren und eine europäische Familienpolitik voranzutreiben (Interview 79).

Als zentrale Einflusskanäle wurden die Mitarbeit in EMCO und SPC sowie für die Phase bis 2015 ein intensiver Kontakt zu EP-Abgeordneten und insgesamt die Pflege informeller Kontakte genannt, die aber seitdem weniger genutzt würden bzw. durch stärker formalisierte Zugänge ersetzt worden seien (Interview 81).

7.5.3 *Interload*

Das zuständige Ministerium für Arbeit und Soziales verweist 2008 selbst auf (potentielle) Inspiration durch andere Mitgliedsstaaten: "The development of new forms for family support is also taken into consideration; those that encourage you to professional activity – on the basis of the European experience such as the implementation of Working Tax Credit in the United Kingdom." (Ministry of Labour and Social Policy 2008: 25) Als benchmark-setter nennt

103 Ähnliches gelte für Bemühungen bzgl. "reconciliation over the lifecourse", also bspw. zusätzlich zur Kinderbetreuung auch Politiken für Pflegezeiten, die nicht länger als unentgeltliche ‚Frauenaufgabe' betrachtet werden sollten (Interview 102).

ein Befragter aus polnischer Perspektive Schweden, Dänemark und in den letzten Jahren auch Deutschland sowie unter den MOEL Slowenien (Interview 81). Aber auch Polen selbst sei für letztgenannte Gruppe ein Referenzpunkt geworden; insbesondere Ungarn nehme wiederholt Bezug auf polnische Reformen, unterliege allerdings stärkeren Haushaltsbeschränkungen, was die Übernahme von Lösungsansätzen erschwere. Dennoch finde je nach Themengebiet insbesondere zwischen diesen beiden Ländern ein teils intensiver Austausch statt (Interview 81). Auch im wissenschaftlichen Bereich gebe es einen Austausch mit mehreren europäischen Ländern – explizit genannt wurde hier Litauen –, der allerdings nicht formalisiert bzw. institutionalisiert sei (Interview 102).

7.6 Italien

Im Einklang mit der typologischen Einordnung in das südeuropäisch-katholische Modell des Sozialstaats weist Italien eine gering ausgeprägte staatliche Familienpolitik auf, sondern vielmehr basiert diese auf „Traditionalität und subsidiären privaten Arrangements" (Henry-Huthmacher 2004: 79) bzw. einem "family/kinship solidarity model" (Naldini/Jurado-Guerrero 2013). So ist der Schutz der Familie in der italienischen Verfassung verankert, wobei die Ehegatten in der Familie gleichgestellt sind, „‘vorausgesetzt, die Einheit der Familie wird nicht beeinträchtigt‘. Deshalb ist das Prinzip einer hierarchischen Geschlechterbeziehung […] in die Verfassung der Republik eingegangen." (Ostner/Saraceno 1998: 196) Dagegen haben sich die Regierungen jeglicher politischer Couleur mit Konzepten zur Förderung von Familien stets zurückgehalten, auch bedingt durch die Sorge, andernfalls als „Erben Mussolinis faschistischer Familienförderungspolitik" dazustehen (Saraceno 2010: 57).

Diese geringe Priorität spiegelt sich auch in der Ausgabenstatistik wider: Zwischen 2000 und 2008 entfielen lediglich 4,2% der Sozialausgaben auf Familienpolitik, im EU-15 Durchschnitt waren es 7,8% (vgl. Natali/Saraceno 2017: 180). Dennoch existiert eine Vielzahl von familienpolitischen Leistungen, unter denen die wichtigsten heute einen bezahlten Mutterschafts- und Elternurlaub, ein bedarfsgeprüftes Kindergeld sowie Gutscheine für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung umfassen. Mütter können um die Geburt eines Kindes fünf Monate bezahlten Mutterschaftsurlaub in Anspruch nehmen, wobei ein bis zwei Monate vor und drei bis vier Monate nach der Geburt des Kindes liegen können. Die finanzielle Unterstützung (congedo di maternità) beträgt 80% des vorherigen Einkommens und wird vom Arbeitgeber im Auftrag des INPS gezahlt und von dessen Beiträgen abgezogen (vgl. MISSOC 2016d). Für nicht berufstätige Mütter gibt es ebenfalls für die Dauer von fünf Monaten eine von den Kommunen ausgezahlte bedarfsgeprüfte Leistung

(Assegno di maternità dei comuni) in Höhe von 338€ (vgl. MISSOC 2016d). Weitere Leistungen umfassen einen eintägigen bezahlten Urlaub für den Vater plus zwei weitere Tage, wenn der Mutterschaftsurlaub entsprechend gekürzt wird (vgl. BMAS 2016),[104] und bezahlte Stillzeiten von ein bis zwei Stunden täglich im ersten Lebensjahr des Kindes (vgl. MISSOC 2016d). Optional kann nach Ablauf des regulären Mutterschaftsurlaubs ein weiterer Elternurlaub mit auf 30%[105] des vorherigen Einkommens reduzierten finanziellen Leistungen für sechs Monate – bis zum dritten Geburtstag des Kindes – (congedo parentale facoltativo) und unterhalb einer definierten Einkommensgrenze (2,5fache Höhe der Mindestrente des laufenden Jahres) nochmal ein maximal fünfmonatiger unbezahlter Elternurlaub bis zum zwöften Geburtstag in Anspruch genommen werden (vgl. ebd.). Alternativ zum verlängerten Elternurlaub werden bedarfsgeprüft Gutscheine für Babysitting und andere Formen der Kinderbetreuung für maximal sechs Monate im Wert von bis zu 600€ monatlich und längerfristig – für drei Jahre – im Wert von 80-160€ ausgegeben (vgl. BMAS 2016; MISSOC 2016d).

Kinder- bzw. Familiengeld (Assegno per il nucleo familiare) wird aus Arbeitgeber- und teilweise Arbeitnehmerbeiträgen – je nach Arbeitsvertrag – finanziert und an Familien mit Kindern bis zum Alter von 18 Jahren gezahlt, wobei die Leistungshöhe von der Anzahl der Familienmitglieder und vom Familieneinkommen abhängt und etwa mit jeden 100 € Einkommen variiert (vgl. ebd.). Bspw. erhielt eine vierköpfige Familie im Jahr 2016 mit bis 14.383 € Jahreseinkommen eine monatliche Leistung von 258€, mit bis zu 27.285 € von 135 € und bei Jahreseinkommen über 77.670 € keine Leistungen (vgl. ebd.). Familien mit drei oder mehr Kindern können für 13 Monate bei ihrer zuständigen Kommune eine zusätzliche Unterstützung (Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori concesso dai Comuni) beantragen, die im Fall der Bewilligung vom INPS ausgezahlt wird und 141 € beträgt (vgl. ebd.). Darüber hinaus wurde vorerst begrenzt auf eine Testphase von 2015 bis 2017 ein Baby- bzw. Geburtsbonus (Assegno di natalità) eingeführt, der aber auf einkommensschwache Familien mit mindestens vier unter-18-jährigen Kindern begrenzt ist und dann je nach Familieneinkommen zwischen 960 und 1920 € pro Jahr beträgt (vgl. ebd.).

Italiens traditionalistische Familienpolitik wird in der Literatur vielfach und aus unterschiedlichen Perspektiven kritisiert (vgl. bspw. Gianesini 2014: 158): Sie verzögere den Übergang in den Erwachsenenstatus und die Familienbildung (Ostner/Saraceno 1998: 190; De Rose/Racioppi/Zanatta 2008: 689), alleinerziehende Mütter würden kaum unterstützt und seien daher auf ihre Herkunftsfamilien angewiesen (vgl. Ostner/Saraceno 1998: 195), es bestünden

104 Auch können Väter bis zu drei Monate bezahlten Urlaub nach der Geburt eines Kindes beantragen, sofern die Mutter auf einen entsprechenden Anteil des Mutterschaftsurlaubs verzichtet (vgl. MISSOC 2016d).

105 Im öffentlichen Dienst allerdings 100% für die ersten 30 Tage (vgl. MISSOC 2016d).

unzureichende Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Frauen und insbesondere Mütter (vgl. Graziano/Jessoula 2011: 153; Ostner/Saraceno 1998: 199), und schließlich sei die Familienpolitik – oder der Mangel an einer modernen solchen – auch ursächlich für die extrem niedrigen Geburtenraten: „Das kulturell familienfreundliche Umfeld konstrastiert mit offenbar wenig familienfreundlichen sozio-ökonomischen Bedingungen." (Dallinger 2016: 150; vgl. Graziano/Jessoula 2011: 153; Naldini/Saraceno 2008: 735ff.; De Rose/Racioppi/Zanatta 2008: 686ff.).

Die heutigen Probleme italienischer Familienpolitik wie ein gering ausgeprägtes Dienstleistungsangebot und eine geringe Abdeckung finanzieller Leistungen reichen weit in die Geschichte zurück, da in Italien Familienleistungen traditionell eher als Lohnzuschüsse denn als universelle Sozialleistungen konzipiert waren (vgl. Jessoula/Alti 2010: 160). Das ‚Versorgermodell' wurde bspw. durch Steuerabzüge für Ehefrauen und Kinder, aber auch einen umfangreichen Mutterschutz gefördert und wurde als Gesamtarrangement von konservativ-katholischer Seite, aber auch von den linken Parteien und Gewerkschaften unterstützt (vgl. Saraceno 1994).

Erste Debatten über die Notwendigkeit familienpolitischer Reformen datieren Naldini/Saraceno (2008: 735ff.) auf die 1990er Jahre und führen dies auf das immer deutlicher in Erscheinung tretende, wenngleich lange tabuisierte Problem der niedrigen Geburtenraten und in diesem Zusammenhang die hohen Kosten von Kindererziehung in Abwesenheit universeller familienpolitischer Leistungen (vgl. auch Bahle 2008: 109) zurück. Es folgte eine Reihe kleinerer Anpassungen und neuer Instrumente, etwa die Einführung eines Mutterschaftsgeldes sowie einer bedarfsgeprüften Unterstützung für Familien mit mehr als drei Kindern 1998 (vgl. Graziano/Jessoula 2011: 163). Bereits 1997 war außerdem ein Recht des Kindes auf Erziehung gesetzlich festgeschrieben worden, jedoch trotz der Gründung eines entsprechenden Fonds (Fondo Nazionale per l'infanzia et l'adolescenza, vgl. Blome 2017: 100f.) ohne einen parallelen Ausbau der Betreuung insbesondere für Unter-3-Jährige oder auch nur die Festlegung zukünftiger Zielkapazitäten – im Jahr 2008 lag die Betreuungsquote für diese Altersgruppe noch immer unter 10% (vgl. Naldini/Saraceno 2008: 739ff.).

Mit dem Gesetz 53/2000 wurden verschiedene Neuerungen eingeführt, vor allem neue Aufteilungsoptionen für den fünfmonatigen Mutterschaftsurlaub und die Möglichkeit für jedes Elternteil, bis zu sechs Monate Elternzeit bei 30%iger Lohnfortzahlung zu nehmen, allerdings insgesamt nur zehn Monate bzw. elf, wenn der Vater mindestens drei nimmt (vgl. Blome 2017: 98; Naldini/Saraceno 2008: 738ff.; Naldini/Jurado-Guerrero 2013; Knijn/Saraceno 2010: 448). Weiterhin richtete sich die Anspruchsberechtigung nach der Art des Beschäftigungsverhältnisses, und die Inanspruchnahme dieser Neuregelung blieb – auch bedingt durch die niedrige Ersatzrate – begrenzt, insbesondere unter Vätern (vgl. Naldini/Saraceno 2008: 740f.; Naldini/Jurado-Guerrero

2013). Saraceno (2010: 52f.) kritisiert die finanziellen Leistungen für Familien daher scharf:

„Sie [die italienische Familienpolitik] trägt weder den faktischen Kosten für Kinder Rechnung, noch ist sie gegen echte Armut gerichtet, denn nur Beschäftigte haben Anspruch auf staatliche Unterstützung, Arbeitslose hingegen nicht. Von Armut betroffene Familien ohne eigenes Einkommen bleiben somit weitgehend auf sich allein gestellt, sieht man von den Leistungen auf regionaler und kommunaler Ebene einmal ab.“ (ebd.)

Seit 2007 können auch Frauen mit Kurzzeitverträgen Mutterschaftsgeld beziehen; außerdem können Unternehmen für eigene Vereinbarkeitsprojekte nun Mittel aus einem Fonds für Familienpolitik beziehen, während zuvor lediglich eine geringere Summe aus einem Beschäftigungsfonds des Arbeitsministeriums zur Verfügung gestanden hatte (vgl. Blome 2017: 98). Weiterhin wurde für das erste Lebensjahr eines Kindes ein Recht auf Teilzeitarbeit für die Eltern eingeführt und 2009 in Umsetzung der Richtlinie 2006/54/EC (Europäisches Parlament/Rat der EU 2006) über die Implementierung des Prinzips gleicher Chancen und der Gleichbehandlung der Kreis der Antragsberechtigten sowie der förderbaren Vereinbarkeitsprojekte erweitert (Blome 2017: 98f.).

Keine substanziellen Reformen gab es im Bereich der Kinderbetreuung. Diese liegt in der Verantwortung der Regionen, wobei erhebliche Unterschiede in den Betreuungsquoten und dem Anteil öffentlicher Finanzierung auftreten (vgl. Naldini/Saraceno 2008: 742; Blome 2017: 100). Versuche, einen einheitlichen Rahmen bzgl. der Zuständigkeiten und allgemeingültiger Standards zu schaffen, wurden durch die Verfassungsreform von 2001, die soziale Dienstleistungen quasi vollständig zur regionalen Aufgabe erklärten, weitgehend zunichte gemacht (vgl. Naldini/Saraceno 2008: 744; Blome 2017: 102).
Vor allem die konservative Regierung 2001-06 setzte primär auf den Ausbau betrieblicher Kinderbetreuung (vgl. Naldini/Saraceno 2008: 741). Private Anbieter füllen ebenfalls einen Teil der Versorgungslücke an Krippenplätzen (40% aller verfügbaren Plätze), auch Kommunen lagern einen Teil ihres Betreuungsangebots aus, und die private Kinderbetreuung wird mit regionalen Betreuungsgutscheinen sowie Steuerabzügen für Krippenkosten und angestelltes Betreuungspersonal subventioniert (vgl. Ranci/Sabatinelli 2014: 244ff.).[106] Allerdings bleibt die Betreuung von Kindern unter drei Jahren insgesamt auf niedrigem Niveau (12% mit Stand 2014; vgl. ebd.: 242f.) und liegt sogar in den Regionen mit vergleichsweise guten Werten meist deutlich unter dem Lissabon-Ziel von 33%. Insbesondere berufstätige Mütter und Zweiverdiener-Paare “must either resort to the market or rely on grandmothers.“

106 Ranci/Sabatinelli stehen diesem Ansatz sehr skeptisch gegenüber, denn bestehende Leistungen werden aus ihrer Sicht von staatlicher Seite zumeist als Feigenblatt für eine vermeintlich proaktive Familienpolitik verwendet, während gleichzeitig eine implizite Förderung (etwa durch Steuererleichterungen, contracting-out und Deregulierung des Arbeitsmarktes) einer umfangreichen Privatisierung im Bereich der Kinderbetreuung erfolge (vgl. Ranci/Sabatinelli 2014: 250).

(Knijn/Saraceno 2010: 451) Dagegen ist die Betreuung der 3-5-Jährigen Teil des Bildungssystems und weist eine Abdeckung von über 95% auf (vgl. Ranci/Sabatinelli 2014: 242f.), wobei die angebotenen Betreuungszeiten aufgrund von Defiziten in der Infrastruktur oft von den Eltern verkürzt genutzt werden, etwa weil Kantinen fehlen (Naldini/Jurado-Guerrero 2013). Im Gender Equality Index 2017 (der die Jahre 2005-2015 betrachtet) erreicht Italien zwar immer noch nur Platz 14 unter den Mitgliedsstaaten, weist aber unter diesen die größte Verbesserung im Beobachtungszeitraum auf (vgl. EIGE 2017).

In der Krise wurden allerdings vorherige Arrangements, nach denen in begrenztem Umfang Kinder zwischen zwei und drei Jahren bereits eine Art Früh-Vorschule besuchen konnten, womit die nicht bzw. schlecht abgedeckte Altersspanne für zumindest einen Teil der Kinder komprimiert werden konnte, aus finanziellen Gründen zurückgenommen (vgl. Ranci/Sabatinelli 2014: 248f.). Dennoch kam es auch zu gegenläufigen Maßnahmen wie der experimentellen Einführung einer ‚Baby-Pauschale' von monatlich 80€ über drei Jahre für sozial benachteiligte Familien (im Jahr 2015, für zwischen 2015 und 2018 geborene oder adoptierte Kinder; vgl. Natali/Saraceno 2017: 186).

7.6.1 Download

Über weite Strecken ergibt sich trotz Anpassungen im Detail das Bild eines weitgehend veränderungsresistenten familienpolitischen Musters. Naldini/Saraceno (2008: 734) führen dies auf ein Zusammenspiel innenpolitischer und ideologischer Faktoren zurück:

> "Resistance to change derives certainly from budget constraints and the defence of vested interests. […] We argue, however, that an important source of resistance may also be found in the lack of a shared consensus on priorities, together with a high degree of political and ideological divisiveness with regard to issues concerning the family, sexuality and equal opportunities." (ebd.)

Dementsprechend wurde etwa die Elternurlaubsrichtlinie so umgesetzt, dass Eltern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen de facto nicht von der Neuregelung profitieren (vgl. Clauwaert/Harger 2000: 6), was sich in der jüngeren Vergangenheit eher noch verschärft habe: "a labour market that is less and less suited to such arrangements" (Interview 86). Und auch der EBS/OMK muss im Fall Italiens eine gering ausgeprägte Wirksamkeit attestiert werden: Zwar geht die italienische Regierung in ihren Berichten auf Empfehlungen mit familienpolitischem Bezug ein, die daraufhin ausgegebenen Ziele und ergriffenen Maßnahmen bewegen sich aber auf einem im europäischen Vergleich bescheidenen Anspruchsniveau. Beispielsweise erhielt Italien im Rahmen der EBS im Jahr 2003 die Empfehlung, „[d]ie Beschäftigungsquote der Frauen an[zu]heben, insbesondere durch Erweiterung des Angebots an flexiblen Arbeitszeitregelungen und Betreuungseinrichtungen für Kinder und sonstige

pflegebedürftige Personen“ (Rat der EU 2003a, Empfehlung 4). Bspw. 2007 war der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen als ‘point to watch‘ weiterhin verteten (Rat der EU 2007a). Im Kontext der OMK/SI kritisierten Rat und Kommission ebenfalls die schlechten Arbeitsmarktchancen von Frauen und die mangelhafte Betreuungsinfrastruktur:

> “It remains an […] absolute priority to implement all the envisaged measures intended to remedy the current rationing of childcare services, also in order to prevent the risk of the incentives to raising the birth-rate having a negative impact on an already low female employment rate.” (Europäische Kommission 2004a: 182)

Unterdessen verwies die italienische Regierung auf bereits umgesetzte graduelle Verbesserungen wie eine Elternzeit von bis zu zwei Jahren für Eltern behinderter Kinder und die Erhöhung des Mutterschaftsgeldes von umgerechnet ca. 150 auf ca. 250€ (Italienische Regierung 2001: 30) und gab das Ziel aus, über den Ausbau der Kinderbetreuung eine “reorganisation of the nation to make it more ‘family friendly‘“ (Italienische Regierung 2008a: 104) zu bewirken. Allerdings wurde das Ziel des Betreuungsausbaus mit einer Quote von vorläufig 15% der Vorschüler zunächst sehr niedrig angesetzt und zugleich eine unrealistische Steigerung auf 33% bis 2010 proklamiert (ebd.: 105). Weitere widersprüchliche Tendenzen sind aus den Berichten deutlich herauszulesen: Während einerseits die “hierarchical importance of the family“ (Italienische Regierung 2008b: 8) und innerfamiliäre Betreuungslösungen hervorgehoben werden (vgl. Jessoula/Alti 2010: 176), erkennt die italienische Regierung (2008a: 19) die Kritik an der geringen Frauenerwerbsquote, auch bedingt durch die schlechte Betreuungssituation und unzureichende finanzielle Anreize für Zweitverdiener, durchaus an und fordert eine “gender perspective, in order to effectively expand economic and productive opportunities for women“ (Italienische Regierung 2008b: 10). Wenn aber gesellschaftlich die durchgängige Kinderbetreuung durch die Mutter als bessere Alternative zur Krippenbetreuung betrachtet wird (vgl. Knijn/Saraceno 2010: 448), stoßen die europäisch formulierten Leitbilder offenkundig an Grenzen. In der Literatur wird dennoch vereinzelt eine “role of the European Union in framing public discourses” (Naldini/Saraceno 2008: 734) für die Familienpolitik konstatiert und insbesondere die – wenn auch geringfügigen – Verbesserungen wie die Einführung bedarfsgeprüfter Mutterschafts- und Familienleistungen in einen Zusammenhang mit europäischen Empfehlungen zur Armutsbekämpfung gestellt (vgl. Sacchi 2007: 83). Für die ‚Sensibilisierung‘ der italienischen Politik für Gleichstellungsthemen sei auch die ESF-Finanzierung wichtig gewesen, insbesondere da zum Abrufen der Mittel in der Förderperiode ab 2000 eigens ein Ministerium für Gleichberechtigung geschaffen wurde (Interview 99).[107] Auch die

107 Auch in anderen Einzelbereichen, etwa bzgl. des Operativen Programms für Soziale Inklusion ab 2014 zur Unterstützung von Familien mit beeinträchtigten Kindern, habe der ESF zumindest das Potential, als begrenzter Reformanreiz zu wirken (Interview 97).

Lissabon-Strategie sei von gesellschaftlichen Akteuren als ‚Propagandamittel' genutzt worden, um eine bessere Familienpolitik einzufordern, mit der Zeit aber wieder in den Hintergrund getreten (Interview 99).

Für die Barcelona-Ziele dagegen kann allenfalls eine allmähliche Annäherung auf niedrigem Niveau konstatiert werden (vgl. Ranci/Sabatinelli 2014: 243):

> ”Europe has not been an effective source of pressure either. […] Internal stakeholders […] have made little use of EU recommendations to press for reforms. The non-binding feature of these objectives, which were not backed by transfers of EU resources, has resulted in their rather timid implementation. At the same time, the EU system for the funding of specific projects (e. g., EQUAL) seems to have reinforced the prevailing attitude of Italian stakeholders […] by endorsing one-shot interventions and a short-term vision instead of promoting a systemic view." (Da Roit/Sabatinelli 2013: 438f.; ähnlich Interview 86)

Europäische Empfehlungen in diesem Bereich hätten schlicht keinen substanziellen Effekt entfaltet (Interview 97). Vereinzelt hätten zwar bspw. Gewerkschaften oder einzelne Intellektuelle, aber auch das Bildungsministerium – in Debatten um Ausgabenanteile – europäische Argumente aufgegriffen, aber neben der Unverbindlichkeit der Empfehlungen stünden einer effektiven Umsetzung auch die großen regionalen Differenzen innerhalb Italiens im Weg: "The European focus on work-family relations may work in the North but simply does not fit in the South where equal opportunities for children would be a better framing." (Interview 86) Das benchmarking im EBS-/OMK-Kontext werde zwar zur Kenntnis genommen, "but with the dominant feeling that we cannot afford it" (Interview 86). Erschwerend komme hinzu, dass die Teilnahme am OMK-Austausch im Social Protection Committee aus personellen Gründen nicht regelmäßig möglich sei. Auf administrativem Level werde die OMK daher kaum genutzt bzw. dies sei stark von Einzelpersonen abhängig (Interview 97).

Dagegen haben haushaltspolitische Instrumente seit der Italien stark betreffenden Krise einen erheblichen Einfluss auf die italienische Familienpolitik: "much more than the Employment Strategy" (Interview 86), allerdings weniger im Sinne einer Vorgabe von Reformmaßnahmen und deren zügiger Umsetzung, sondern vielmehr durch die weitere Reduktion verfügbarer Mittel. Die CSRs selbst hätten auf die italienische Familienpolitik kaum Einfluss (Interviews 86, 97, 99), beispielhaft ablesbar am vergeblichen Versuch, einen Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Gang zu setzen, und bedingt durch "cultural and religious limitations in Italy" (Interview 97). Im Jahr 2011 wird Italien eine „haushaltsneutrale Erhöhung des Angebots an Betreuungseinrichtungen im ganzen Land und Schaffung finanzieller Anreize für eine Erwerbstätigkeit für Zweitverdiener" (Rat der EU 2011h: E2, ähnlich Rat der EU 2012c: E4 und 2013c: E4) empfohlen. Die italienische Regierung (2012: 49) verweist ihrerseits auf einen Pakt mit den Regionen zur Schaffung von Betreuungsplätzen und wenig nachhaltige ad-hoc-Maßnahmen wie die Ausgabe von

Babysitter-Gutscheinen (Italienische Regierung 2013: 47). Dieses Muster wiederholt sich in den Folgejahren: Die Empfehlungen zielen auf verbesserte Anreize für Zweitverdiener, den Ausbau von Betreuungseinrichtungen und effektivere finanzielle und Service-Unterstützungen für Familien (Rat der EU 2014d: E5; 2016a: Punkt 16). Die EU-Kommission mahnt in ihrem Investing-in-children-Bericht zudem den Abbau regionaler Unterschiede und der Kinderarmut, aber auch eine Abkehr von traditionellen innerfamiliären Rollenmustern an (Europäische Kommission 2014: 33 und 50ff.). Die Krise und die damit einhergehende signifikante Reduzierung finanzieller Ressourcen (ebd.: 50) hätten den Mangel an politischer Aufmerksamkeit, staatlichen Investitionen und "basic levels of quality in social services and the fragmentation of institutional responsibilities" (ebd.: 38) noch weiter verschärft. In Reaktion auf diese Kritik betont die italienische Regierung (2016a) lediglich Maßnahmen wie die Verlängerung des bezahlten Elternurlaubs, durch die sie die europäischen Empfehlungen in Umsetzung begriffen sieht. Die langjährige Wiederholung praktisch inhaltsgleicher Empfehlungen verweist auf eine von Rat und Kommission wahrgenommene unzureichende Reformtätigkeit und das Wirken der bereits im Fall der OMK angesprochenen nationalen Beharrungskräfte.

Ganz eindeutig ablesbar sind aber die Auswirkungen der Krise selbst einerseits und der haushaltspolitischen Zwänge (national wie europäisch gewendet) andererseits. Die existierenden familienpolitischen Leistungen konnten den erheblichen – und regional wie sozial sehr ungleich verteilten – Anstieg des Kinderarmutsrisikos auf 31,6% (2013) nicht nur nicht verhindern (vgl. Natali/Saraceno 2017), sondern auch die Betreuungssituation werde durch die Krise beeinträchtigt, denn "the main recommendation is a spending cap" (Interview 86). So verweist eine Befragte darauf, dass aufgrund von Sparvorgaben Familienpolitik „ins allerletzte Kämmerchen" rücke und der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur aus finanziellen Gründen zum Erliegen gekommen sei, während zugleich auch die Unterstützungsfähigkeit der Familien selbst sinke (Interview 70). Auch die Jobverluste im öffentlichen Dienst träfen aufgrund der dortigen Beschäftigtenstruktur relativ viele Frauen und bedingten damit mittelbar eine wieder stärkere Betonung familiärer Pflege und Kinderbetreuung (Interview 99). Neue Betreuungsplätze würden – wenn überhaupt – an den falschen Stellen geschaffen; in der Folge drohe ein Rückwärtstrend in der Familienpolitik, begünstigt durch die anhaltende Wirkung des Leitbildes einer "male-dominated economic world" in Italien (Interview 99).

7.6.2 Upload

In der Literatur finden sich keinerlei Aussagen zu evtl. Upload-Bemühungen seitens der italienischen Regierungen, was angesichts des geringen Stellenwertes nationaler Familienpolitik nicht überrascht. Auch in den Interviews wurden

keine entsprechenden Bestrebungen benannt, auf Nachfrage – auch aufgrund entsprechender Aussagen polnischer Gesprächspartner – wurde auch verneint, auf europäischer Ebene das Thema Geburtenraten stärker thematisieren zu wollen (Interview 86). Eine Befragte nannte eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Gleichberechtigung für gleichgeschlechtliche Paare als ein potentielles – allerdings mit europäischen Antidiskriminierungsgrundsätzen offensichtlich konfligierendes – Präferenzmuster zumindest mancher italienischer Repräsentanten (Interview 99).

7.6.3 Interload

Parallel zur Absenz von Aussagen zu Upload-Ambitionen konnten auch zum Interload keine Statements in der Forschungsliteratur identifiziert werden. Angesichts in weiten Teilen ähnlicher Probleme, aber erheblich abweichender Reformpfade (und -erfolge) etwa in Italien und Spanien, die aus akademischer Perspektive durchaus diskutiert werden (vgl. den Beitrag von Naldini/Jurado-Guerrero 2013), erschiene ein Austausch auf politisch-administrativer Ebene durchaus naheliegend und wurde auch in einem Fall von einer Befragten angesprochen, wenngleich dieser aus ihrer Sicht primär durch kulturelle und vor allem religiöse Nähe begünstigt werde (Interview 99). Im politischen Diskurs werde dagegen eher auf bspw. Frankreich, Deutschland oder Schweden verwiesen – abhängig vom jeweiligen Gegenstand –, aber eine systematische Analyse sei nicht zu erkennen und die Übertragbarkeit in das deutlich abweichende italienische System ohnehin fragwürdig (“always part of a package“, Interview 86; ähnlich Interview 99).

7.7 Bilanz

Obwohl keine genuin europäische Familienpolitik existiert, weisen nicht nur etliche europäische Rechtsakte einen familienpolitischen Bezug auf, der je nach vorherigem Regelungsniveau einen Anpassungsdruck auslösen kann, wie dies etwa bei der Mutterschutz- (GB) und der Elternzeitrichtlinie (DE, GB, IT, PL) der Fall war. Zugleich ließen diese Mindeststandards eine ‚Überimplementierung‘ (DE) bzw. das Beibehalten bereits zuvor höherer Standards zu (SWE). Plausibel erscheint, dass die Elternurlaubsrichtlinie vor allem wegen des Beschäftigungshintergrunds erfolgreich umgesetzt wurde (Interview 70). Allerdings gilt dies allenfalls auf längere Sicht für die Inanspruchnahme von Elternzeiten durch Väter:

“the implementation of the parental leave agreement has had considerable legal implications in the various member states, but this effect is minimalized to a large extent by the fact that

it has not been accompanied by a change in society where more men decide to take parental leave" (Clauwaert/Harger 2000: 11).

Auch der OMK kann mit großer Plausibilität ein Einfluss auf nationale Zielvorstellungen und Maßnahmen unterstellt werden. Zwar gab und gibt es keine eigene OMK/Familie, wohl aber berühren sowohl die EBS als auch die OMK/SSSI diesen Bereich, vor allem mit Blick auf Armutsbekämpfung (GB, IT) und Frauenerwerbstätigkeit/Betreuungsausbau (DE, partiell GB, PL, mit geringem Erfolg IT). Im Zuge dessen hat sich einerseits die politische Aufmerksamkeit für insbesondere den Betreuungsausbau maßgeblich erhöht und ist ein erhebliches Lernpotential entstanden (vgl. Morgan 2008: 46), andererseits bleiben Zweifel bzgl. des Verhältnisses zwischen faktischen europäischen Einflüssen und national ohnehin geplanten Maßnahmen, belegt etwa dadurch, dass die quantitativen EBS-Ziele in den nationalen Berichten nur vereinzelt aufgegriffen wurden (vgl. Plantenga et al. 2008: 40ff.).

Haushaltspolitische Instrumente haben zwar in den meisten Fällen weder in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen noch im Europäischen Semester explizit Bezug auf familienpolitische Arrangements in den Mitgliedsstaaten genommen. Sie verstärken aber einerseits die „Neujustierung der Gewichte von Markt, Staat und Familie in der Produktion von Wohlfahrt sowie [die] Neugewichtung der Prinzipien von Freiheit (des Erwerbs), Gleichheit (der Rechtsansprüche) und (familialer) Solidarität" (Ostner/Saraceno 1998: 198). Zusammen mit der demographischen Herausforderung begünstigen diese Veränderungen eine Modernisierung des Frauen- und Familienbildes mit – zumindest in der Tendenz – gleichberechtigter Teilhabe am Erwerbsleben, wie es sich als weitgehender europäischer Reformkonsens abzeichnet (vgl. Dallinger 2016: 163), wenngleich mit unterschiedlichen Realisierungsvarianten und -erfolgen, ablesbar etwa an der anhaltenden "European diversity in childcare arrangements" (Plantenga et al. 2008: 28; vgl. Bahle 2008: 100). Daher kann die Krise für den Bereich der Familienpolitik angesichts einer im Vergleich bspw. zur Alterssicherung geringeren – zumindest unmittelbaren – Ausgabenrelevanz und der insgesamt gering ausgeprägten europäischen Kompetenzen sicher allenfalls graduell als game-changer gelten. Andererseits untergraben die europäischen Haushaltsvorgaben in den Krisenstaaten das ohnehin schwach ausgeprägte familienpolitische Instrumentarium bzw. dessen Ausbau (wie im Fall Italien).

Insgesamt behalten nationale Prägungen und Traditionen erhebliches Gewicht, werden aber durch Änderungen und gemeinsame Tendenzen im Diskurs und teilweise neue familienpolitische Zeit- und Geldleistungen überlagert und aktualisiert (bspw. im polnischen Fall). So verweist Rüling (2010: 96ff.) auf die Parallelität der Fälle Deutschland und Großbritannien, die als familienpolitische Nachzügler seit den frühen 2000er Jahren eine tendenziell parallele, aber doch in nationale Traditionen eingebettete Dynamik entwickelt hätten, die zugleich durch EU und OECD (bspw. 2001) propagiert worden sei. Zugleich

bleibt ein Vergleich der unterschiedlichen Zeit- und Geldleistungen und damit auch die Beantwortung der Frage nach – allmählicher – Konvergenz aufgrund abweichender Institutionalisierung und uneinheitlicher Statistiken methodisch schwierig (vgl. Plantenga et al. 2008: 32). Die erheblichen Widerstände gegenüber einer stärkeren europäischen Dimension der Familienpolitik spiegeln sich auch in der Nichtumsetzung von Forderungen etwa nach Einsetzung einer für Familienpolitik zuständigen Ratsformation oder nach der Formulierung familienpolitischer Leitlinien wider (vgl. Dienel 2004: 295).

Ein Upload jenseits der Abwehr stärkerer europäischer ‚Einmischung' in nationale Familienpolitik konnte nur im Fall der schwedisch-finnischen Bemühungen um eine europäische Verankerung der eigenen Gleichstellungsvorstellungen und -politiken identifiziert werden. Eine markante Rolle spielen in der Familienpolitik wiederum Interload-Prozesse. So verweist Bahle (2005: 151) darauf, bei Reformen sei „der Blick über die Grenzen ins benachbarte europäische Ausland in Mode gekommen, um von dort zu ‚lernen'"; besonders häufig werden in diesem Zusammenhang die nordischen Mitgliedsstaaten und insbesondere Schweden als Vorbild hervorgehoben. Allerdings erfolgt dieses Lernen, etwa mit Blick auf neue Vereinbarkeitsarrangements, fragmentarisch, selektiv und durch nationale Institutionen und Traditionen gefiltert, "[and] can be carefully interpreted as a kind of policy convergence process among Member States with comparable political socioeconomic structures." (Gühlstorf 2015: 51) Neben solchen strukturellen Fragen, die einen Austausch unter familienpolitisch und sozioökonomisch ähnlichen Mitgliedsstaaten wie den nordischen oder einigen osteuropäischen erleichtern und in anderen Fällen erschweren, muss auch der sehr unterschiedliche Stellenwert staatlicher Familienpolitik einkalkuliert werden, wie die Fälle Großbritannien und Italien gezeigt haben.

Eine stärker ausgeprägte europäische Dimension der Familienpolitik wird von den meisten Mitgliedsstaaten trotz zumindest teilweise ähnlicher Probleme aufgrund unterschiedlicher Präferenzen und abweichender, in Teilen noch immer wirkmächtiger Leitbilder gegenwärtig abgelehnt; lediglich vereinzelt wurde insbesondere angesichts niedriger Geburtenraten eine solche explizit gefordert (Interview 79). Die in der Debatte um eine Ausweitung des Mutterschutzes in Gestalt vieler Änderungswünsche sichtbar gewordenen Probleme und das eher vorsichtige Agieren der Kommission, die aufgrund absehbarer Blockaden im Rat zunehmend auf reine Empfehlungen zurückgreife, belegten diesen Trend zum Status quo ebenfalls (Interviews 72, 73).

8 Fazit

”Indeed, the EU has social policy competences that the founding statesmen probably never dreamed possible.“ (Anderson 2015a: 79) Die Betrachtung der Entwicklungen in der Beschäftigungs-, Gesundheits-, Renten- und Familienpolitik auf europäischer Ebene und – zunächst fallweise – der Interaktion mit der nationalen Ebene bestätigt ein Bild, nachdem sich die europäische Dimension der Sozialpolitik in von den Mitgliedsstaaten nicht vorhergesehener und in weiten Teilen auch nicht beabsichtigter Weise dynamisch entwickelt hat, und unterstützt damit zugleich eine „gemäßigte Version der neofunktionalistischen Betrachtungsweise“ (Leibfried/Pierson 1998b: 59; vgl. auch Anderson 2015a: 34). Das Agieren der supranationalen Organe, unterschiedliche Zeithorizonte der beteiligten Akteure, ein partieller Wechsel der mitgliedsstaatlichen Präferenzen und unbeabsichtigte Konsequenzen früherer Integrationsschritte sind einige der zentralen Faktoren, die zur Begründung herangezogen werden (vgl. unter vielen Leibfried/Pierson 1998c: 425; Anderson 2015a: 34). Wenngleich distinktive Merkmale der einzelnen Sozialstaaten bestehen bleiben, setzt daher doch die EU-Ebene “rules, parameters and prescriptions that constrain and/or guide social policy development in the member states” (ebd.: 207). In einigen Fällen ist Sozialpolitik gar zum “battleground for European and national competences” (Interview 77) geworden; in anderen treten zumindest die Ergebnisse nationalstaatlicher Sozialpolitik zueinander zunehmend in Wettbewerb (vgl. Eichenhofer 2007: 119).

Dieses abschließende Kapitel umfasst zunächst einen Vergleich der Download-Dimension über alle vier betrachteten Politikfelder und im Wesentlichen drei möglichen Kanäle (OMK, HPI und Recht) (Abschnitt 8.1), anschließend eine Betrachtung der Europäisierungseffekte insgesamt anhand der fünf gewählten Mitgliedsstaaten (Abschnitt 8.2). Darauffolgend werden die Dimensionen Up- und Interload vergleichend diskutiert (Abschnitt 8.3) und Implikationen für die Europäisierungsforschung, insbesondere aus der Perspektive einer evtl. ‚Krisen-Europäisierung‘ diskutiert (Abschnitt 8.4) sowie Anschlussstellen für zukünftige Forschung benannt (Abschnitt 8.5). Die Studie schließt mit einem Ausblick (Abschnitt 8.6), für den mit der Neujustierung europäischer Sozialpolitik unter dem Social-Investment-Paradigma, einer europäischen Arbeitslosenversicherung sowie der Europäischen Säule sozialer Rechte drei politisch wie wissenschaftlich intensiv und teils kontrovers diskutierte Vorschläge zur Diskussion ausgewählt wurden.

8.1 Download nach Einflusskanälen

"In sum, EU developments have influenced national welfare reform, but in varied ways and to different extents." (Kvist/Saari 2007a: 241)

Ausmaß und Richtung der sozialpolitischen Europäisierungsprozesse unterscheiden sich sowohl zwischen den vier betrachteten Handlungsfeldern als auch unter den fünf ausgewählten Mitgliedsstaaten im Sinne einer „segmentierten Europäisierung" (Lamping 2008: 595) erheblich, wie die nachfolgende Tabelle 15 zeigt.

Tab. 15: Download im Vergleich über Handlungsfelder und Kanäle

	DE	SWE	GB	PL	IT	Fazit Felder & Instrumente (alle)
EMPL	plausibler EBS-Einfluss auf Reformen um 2000 (insbesondere Paradigmenwechsel von passiven zu aktiven Maßnahmen), später abnehmend und selektiv HPI indirekt in Frühphase wirksam, später ebenfalls selektiv + Widerstände, ablesbar an Ignorieren oder ‚Wegargumentieren' einzelner Empfehlungen Rechtliche Einflüsse partiell kontrovers (Folgen der Entsende-RL) + → O	mäßig aufgrund bereits großer Übereinstimmung und erfolgreichen Uploads Anpassungen im Detail bzgl. am Arbeitsmarkt benachteiligter Gruppen HPI nicht relevant EuGH-Urteile zur Entsendeproblematik stark umstritten O → O	mäßig aufgrund bereits großer Übereinstimmung und erfolgreichen Uploads EBS nur in Details mit plausiblem Einfluss (benachteiligte Gruppen) HPI nicht relevant Rechtliche Einflüsse stark umstritten (Arbeitszeit-RL) O → O	In Vorbeitrittsphase erhebliche Anpassungen über Rechtsangleichung, Berichte zur Heranführung an die EBS, einsetzenden Maastricht-Druck und entsendete Experten, dennoch bei Beitritt noch zahlreiche Defizite EBS: Schlechte Beschäftigungsdaten und Rahmenbedingungen führten zu grundlegendem misfit, daher zunächst formale Teilnahme bei inhaltlicher Passungenauigkeit. Später allmähliche Annäherung, Ausmaß an EBS-Einfluss dabei stark unterschiedlich bewertet. Flexicurity-Fokus im polnischen Kontext mit unerwünschten Ergebnissen. ESF: Anreize in Detailfragen HPI: Themen bleiben gleich (Problemgruppen, Vermittlung, ALMP, atypische	EBS: moderate und teils defizitäre Einflüsse (begrenzter ALMP-Ausbau, flexicurity ohne security), regionale Disparitäten bleiben erheblich. Partiell als Legitimations-/Inspirationsquelle genutzt. WWU-Kriterien hier nur schwacher Modernisierungskatalysator; HPI aber mit massivem Einfluss in der Krise auf informellem Weg des EZB-Briefs ('fast-forward Europeanization'), Europ. Semester von technokratischen Regierungen ebenfalls stark genutzt und einige Annäherungen, aber etliche Kritikpunkte anhaltend auf der Agenda Monopol der Arbeitsvermittlung vom EuGH gekippt, auch in Verbindung mit ESF-Anreizen (wichtig	eindeutig diejenige OMK mit der stärksten Wirkung und (Teil-)Konvergenz HPI in den meisten Fällen weniger relevant, Ausnahmen evtl. DE um 2000, eindeutig dagegen IT in der Krise (v. a. auf informellem Weg: EZB-Brief) rechtliche Einflüsse für alle relevant und teils kontrovers, allerdings unterschiedliche Schwerpunkte (bspw. Arbeitszeit, Entsendung von Arbeitnehmern, Organisation der Arbeitsvermittlung)

	DE	SWE	GB	PL	IT	Fazit Felder & Instrumente (alle)
				Beschäftigung), aber geringer Einfluss rechtliche Einflüsse: umfangreiche Anpassungen v. a. zu Beginn. Bei Entsendeproblematik andere Position (tendenziell Wettbewerbsvorteil, s. Upload) + → O	insbesondere im Süden) Um- und Ausbau der Vermittlung + → +(+)	
Ges.	insgesamt eher gering, phasenweise größer (Mobilitätserfordernisse & Wettbewerbsorientierung) OMK unwirksam HPI evtl. in Frühphase mit verstärkender Wirkung O/+ → O	gering, positive Evaluation, wenig Änderungsbedarf Ausnahme: Einfluss auf Patientenrechte (u. a. Mobilität und Reduktion von Wartelisten) Keine CSR O → O	OMK geringer Einfluss HPI: keine Empfehlungen „Schockwirkung" der Patientenmobilitäts-Urteile O/+ → O	OMK Inspiration und Argumentationshilfe Mobilitäts-RL zeitweise stark umstritten, dann umgesetzt HPI : Fokus auf Kosteneffizienz und Demographie, Kritik aufgegriffen, aber Punkte häufig jahrelang wiederholt O → O	Moderate Thematisierung in OMK, einige geteilte Befunde (regionale Differenzen), Bezugnahme, aber wenig Effekt früher Maastricht-Druck, später allgemeiner/impliziter, aber keine ‚Interventionen', indirekte Wirkung auf organisatorische Reformen, Absenz im Europäischen Semester O/+ → O	schwächste OMK-Wirkung aller Bereiche, von Mitgliedsstaaten nicht gewollt HPI: eher Druck in Frühphase (IT, evtl. DE), im Semester keine zentrale Rolle erhebliche Anpassung durch Patientenmobilität und Wettbewerbsrecht
Rente	OMK zunächst mäßig (kognitiv und Argumentationshilfe, etwa bei Erhöhung des Renteneintrittsalters), dann rückläufig HPI: ebenfalls nur in Frühphase (Umbau zum Mehrsäulenmodell), 2013er-Reform als offener Widerspruch	gering (Avantgarde), weder OMK noch HPI mit substanziellem Einfluss O → O	gering, weder OMK noch HPI mit substanziellem Einfluss (+ systembedingter Sonderfall: starker Fokus auf zweiter und dritter Säule) O → O	kein substanzieller OMK-Einfluss, allenfalls Anregungen/Argumentatioshilfe für nationale Debatte HPI: Differenzen über Klassifizierung der zweiten Säule bzw. die Berücksichtigung der Reformkosten in EDPs; geringer Einfluss über CSRs als Nichtmitglied der Eurozone punktuelle rechtliche Einflüsse, etwa bzgl. Auslandsinvestitionen der Rentenfonds	OMK moderat HPI erheblich, zunächst bzgl. Eintritt in WWU, später vor allem unter Kriseneinfluss, wobei informelle Mittel dominieren rechtl. Einfluss bzgl. Renteneintrittsalter O/+ → +	heterogen, OMK jedoch insgesamt schwach HPI nach Betroffenheit (aktuelle Rentenausgaben und diesbzgl. Prognosen) EuGH-Einfluss in Einzelaspekten klar (insbesondere bzgl. gleichen Eintrittsalters für Männer und Frauen)

	DE	SWE	GB	PL	IT	Fazit Felder & Instrumente (alle)
	+ → O			O → +		Anlage zu erheblichem Zuwachs europäischer Einflüsse vorhanden, wie ‚Interventionen' in ‚Krisenstaaten' belegen
Fam.	plausibler Einfluss bei Kitaausbau und allg. Leitbildern Komplementär mit nationalem Wandel (Familienstrukturen und -bilder, Demographie), nach grundlegenden Reformen kein vergleichbarer Anpassungsdruck mehr Offene Widerstände in anderen Bereichen (Anreize für Zweitverdiener) + → O/+	gering auf allen Kanälen (Avantgarde) O → O	gering jenseits rechtlicher Einflüsse (Mindeststandards), evtl. punktuell bei Betreuungsausbau Sonderfall aufgrund des Fehlens kohärenter nationaler Familienpolitik O → O	im Beitrittsprozess formale Anpassung an Mindeststandards, oft aber nicht in Anspruch genommen OMK: Betreuungsausbau als Kernthema, aber unkonkrete Aussagen und langsame Verbesserungen; dennoch agenda-setting-Funktion HPI: Fortsetzung dieses Musters, offensives Aufgreifen europäischer Ziele, aber anhaltende Kritik an Umsetzung. nicht haushaltspolitisch begründet, aber in dieser Phase Ansätze für verstärkt europäischen Bezugsrahmen und evtl. Bewusstseinswandel, insbesondere bzgl. Rollenmodellen O → +	relative Veränderungsresistenz insgesamt im OMK-Rahmen teils niedrig angesetzte, teils unrealistische Ziele bzgl. Betreuungsausbau, Widerspruch zwischen Anerkennung europäischer Ziele und Betonung familiärer Lösungen, zeitweise gewisse Fortschritte bei Bekämpfung von Kinderarmut mit europäischem Impetus HPI: Reduktion verfügbarer Mittel mit der Folge eines Stockens der (ohnehin langsamen) Expansion = nicht-intendiertes retrenchment[108], umfangreiche Kritik in CSR wird über Jahre wiederholt O → -	insgesamt gering, wenngleich Mindeststandards mit erheblichen Anpassungserfordernissen OMK: kein unmittelbarer Einfluss, aber plausibler mittel-/langfristiger Wandel von Wahrnehmungen, Begrifflichkeiten, Leitbildern HPI in Einzelfällen als hemmender Faktor (IT)

Quelle: eigene Darstellung

Unter den vier Feldern ist insgesamt – unter Berücksichtigung der OMK, haushaltspolitischer Instrumente und rechtlicher Einflüsse – keine klare Verteilung

108 Aufgrund des Spannungsverhältnisses europäischer Ziele (Betreuungsausbau und damit Beschäftigungsfreundlichkeit einerseits, Haushaltskonsolidierung andererseits) wäre es auch denkbar gewesen, diese Entwicklung in Italien als intensivierte Europäisierung (Absorption) zu klassifizieren. Da aber für den familienpolitischen Bereich mit den Barcelona-Zielen zur Kinderbetreuung präzise definierte Zielvorgaben existieren, wurden diese hier als Maßstab angelegt.

im Sinne von „mehr oder weniger europäisiert“ erkennbar. Vielmehr variieren die jeweiligen dominanten Mechanismen ebenso wie die Betroffenheit der Mitgliedsstaaten zwischen den Feldern, wie die folgende Analyse zusammenfasst.

8.1.1 Offene Methode der Koordinierung

In der Beschäftigungspolitik funktioniert die Offene Methode der Koordinierung (in Gestalt der EBS) im Vergleich zu den anderen betrachteten Bereichen erkennbar besser und hat, wie in den Fallstudien dargelegt, in zahlreichen Fällen einen plausiblen – zumindest verstärkenden – Einfluss auf nationale Reformen der Arbeitsmarktpolitik gehabt, “[even though] observers are divided concerning its effectiveness” (Anderson 2015a: 213). Vielfach wird dies auf die vergleichsweise frühe Institutionalisierung der EBS sowie einen Grundkonsens unter zentralen Mitgliedsstaaten bzgl. einer Notwendigkeit und der Grundzüge europäischer Beschäftigungspolitik zurückgeführt (vgl. bspw. Hemerijck 2013: 13), bspw. “from managing unemployment […] towards the promotion of employment” (ebd.: 317f.) und “from labour market exclusion of women, youth, and older people to gender mainstreaming and active ageing […], from status protection to flexicurity” (Heidenreich 2009: 20). An den peer reviews in diesem Bereich haben sich alle betrachteten Mitgliedsstaaten beteiligt, wobei insbesondere Großbritannien eine häufige Teilnahme zu attestieren ist (vgl. Europäische Kommission 2018).

Wenngleich Kritiker die geringe Sichtbarkeit und das oft rhetorisch geprägte bestmögliche ‚Verkaufen’ nationaler Politik mittels einer Reihe von Schlagworten als Schwachstellen der EBS bemängeln (vgl. Zeitlin 2005), gilt doch, “[that] the OMC has systematically (though neither deterministically nor uniformly) stimulated substantive changes in national policy agendas, cognitive paradigms, and (in some cases) programmes” (Heidenreich/Zeitlin 2009a: 3). Dass die Mitgliedsstaaten in sehr unterschiedlichem Ausmaß EBS-induzierte oder -katalysierte Änderungen vornahmen, kann zum einen auf das zum Teil hohe Maß an Übereinstimmung der nationalen mit europäischen Zielen und Politiken (Schweden, Großbritannien) und zum anderen auf begrenzte Kapazitäten zur Umsetzung zurückgeführt werden. Aufgrund schwacher Verwaltungskapazitäten, so Heidenreich (2009: 28f.), komme es in den südlichen und östlichen Mitgliedsstaaten trotz hohen Reformdrucks nicht zu einer grundsätzlichen Transformation der stark segmentierten Arbeitsmärkte. Demzufolge sei der größte Einfluss in kontinentalen Wohlfahrtsstaaten mit einem hohen Grad an misfit und gleichzeitig verfügbaren administrativen Kapazitäten zu erwarten (Heidenreich 2009: 30) – was zumindest für den Fall der deutschen Reformen um das Jahr 2000 in Teilen bestätigt werden konnte.

Im Gegensatz dazu muss der OMK für den Gesundheitsbereich (OMK/G, später Teil der OMK/SSSI) trotz eines anfänglichen Optimismus (vgl. bspw. Lamping 2005: 27) insgesamt eine weitgehende Irrelevanz im Sinne wirksamer Impulse für nationale Politiken bzw. Reformen attestiert werden. Da die Mitgliedsstaaten Bemühungen um eine weitergehende Ausgestaltung der Koordinierung in diesem Bereich bspw. durch quantifizierte Indikatoren durchweg als Bedrohung nationaler Kompetenzen und Systemcharakteristika betrachteten, haben sie entsprechenden europäischen Ambitionen weitgehend mit Erfolg Einhalt geboten. Im Ergebnis dominiert die Einschätzung, die OMK/G werde lediglich formal weitergeführt, habe aber bzgl. des Berichts- und Empfehlungswesens keinerlei greifbaren Einfluss. Ein Blick auf die durchgeführten peer reviews im Bereich Gesundheit und Langzeitpflege zeigt dennoch, dass insbesondere Schweden und Deutschland großen Wert auf zumindest diese Form des Austauschs legen (vgl. Europäische Kommission 2018).

Die OMK/R bewegt sich zwischen diesen beiden Polen, denn sie hat – wie gezeigt – zumindest in einigen Fällen den Effekt eines Verstärkers, einer externen Argumentationshilfe („die Kommission sagt, wir sollen X", Interview 14) oder eines neuen mentalen Referenzrahmens gespielt, etwa bzgl. der Erhöhung des Renteneintrittsalters. An den peer reviews im Rentenbereich haben sich wiederum alle hier betrachteten Mitgliedsstaaten regelmäßig beteiligt. Für die Familienpolitik, die – in Abwesenheit eines ‚eigenen' Instrumentariums – sowohl in der EBS als auch in der OMK/SSSI Erwähnung findet, gilt: Während in keinem Fall unmittelbar Änderungen nationaler Familienpolitik auf die OMK zurückzuführen sind, scheint zumindest für Italien und Polen ein einsetzender längerfristiger kognitiver Wandel feststellbar, der nicht ausschließlich, aber doch auch auf den europäischen Rahmen zurückgeführt werden kann.[109] Ebenso interessant wie erklärungsbedürftig ist die vollständige Absenz Schwedens und Polens bei den in den Jahren 2009-2016 durchgeführten peer reviews für den Bereich Kinder und Familie (vgl. Europäische Kommission 2018). Wenngleich die OMK in den vier betrachteten Bereichen also durchaus Unterschiede in ihrer Wirkung (Lernprozesse, allmähliche Konvergenz) und Akzeptanz (etwa bzgl. Zielkatalogen und Indikatoren) aufweist, trifft ein Befund auf alle zu: die Einschätzung, dass die OMK durch die Einführung der EU-2020-Strategie, des Europäischen Semesters und der übrigen neuen haushaltspolitischen Instrumente in ihrer Bedeutung de facto relativiert wird, wenngleich sie formal weitergeführt wird (bspw. Interviews 12, 15, 27, 28, 33, 37, 42, 57).

109 Nicht weiter betrachtet werden an dieser Stelle prozedurale OMK-Einflüsse etwa auf interministerielle Koordination, nationales Monitoring oder die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure (vgl. dazu bspw. Zeitlin 2009: 221ff.).

8.1.2 Haushaltspolitische Instrumente

“The prevailing sentiment of self-contained national welfare states today belies the extent to which Europe’s social market economies have, over the past decades, become part and parcel of an overwhelmingly Europeanized interdependent political economy.” (Hemerijck 2013: 11) Aufgrund dieser Interdependenzen und des mehrfach angesprochenen hohen Anteils der Sozialausgaben an den nationalen Haushalten wurden zum einen für den gesamten Beobachtungszeitraum Dokumente im Kontext des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, namentlich die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und die diversen Defizitverfahren, gesichtet. Zum anderen wurde für den Beobachtungszeitraum ab 2011 (erster Durchlauf des Europäischen Semesters) eine verschärfte ‚haushaltspolitische Phase‘ unterstellt und untersucht, inwiefern die neuen Instrumente und darunter insbesondere das Europäische Semester eine neue Qualität sozialpolitischer Europäisierung implizieren. Die Implikationen für einen ‚Krisenmodus der Europäisierung‘ werden in Kap. 8.4 eingehender diskutiert, an dieser Stelle zunächst nur die vergleichende Betrachtung der Bedeutung haushaltspolitischer Instrumente über die vier Handlungsfelder:

Diese sind für die Beschäftigungspolitik für die hier betrachteten Mitgliedsstaaten mit partieller Ausnahme Italiens indirekter Natur. In diesem Fall, an dem Ladi/Graziano 2014 unter anderem ihren Begriff der “fast-forward Europeanization“ festmachen, können bspw. ein Abbau des Kündigungsschutzes und die Erleichterung atypischer Beschäftigung indirekt auf europäischen Druck zurückgeführt werden (vgl. Kap. 4.6.1; auch Schellinger 2015: 3). In den übrigen betrachteten Mitgliedsstaaten war dagegen in der Gesamtbilanz keine verstärkte Europäisierung im Sinne von erhöhter Verbindlichkeit gegenüber der Phase seit Etablierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie feststellbar. Dieser Befund bzgl. der formalen Instrumente europäischer Beschäftigungspolitik muss allerdings relativiert werden durch den Verweis auf den Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt, der speziell im hier nicht vorrangig betrachteten Feld der Lohnpolitik deutlich erkennbaren und vielfach kritisch betrachteten Anpassungsdruck entfaltet, teils verstärkt durch diesbezügliche Empfehlungen bzw. entsprechende Vorgaben an ‚Programmländer‘ (vgl. bspw. die Beiträge in Bieling/Buhr 2015; Schulten/Müller 2013; Meardi 2012).

Im Feld der Gesundheitspolitik spielen die neuen haushaltspolitischen Instrumente etwas kontraintuitiv trotz der offensichtlichen Ausgabenrelevanz jenseits der ‚Programmländer‘ wie des „Horrorbeispiels“ Griechenland (Interview 95) keine zentrale Rolle, zumindest in dem Sinne, dass die Gesundheitssysteme bspw. in den Länderspezifischen Empfehlungen ausdrücklich und wiederholt angesprochen würden. Dagegen ist über den gesamten Beobachtungszeitraum ein allgemeiner Kostendruck erkennbar, der zumindest phasenweise (bspw. Deutschland, Großbritannien), teilweise aber auch permanent

(Italien) den Handlungsrahmen nationaler Gesundheitspolitik mitbestimmt bzw. mitbestimmt hat. Der polnische Fall zeigt aber auch exemplarisch, dass eine – partielle – Thematisierung diesbezüglicher Defizite in den CSR nicht notwendigerweise mit einer höheren Verbindlichkeit und greifbaren Reformergebnissen einhergeht.

In der Rentenpolitik ist die angenommene Verschiebung von der unverbindlichen Offenen Methode der Koordinierung zu verbindlicher wirkenden Haushaltsinstrumenten am deutlichsten zu beobachten, primär am Fall Italien (und hier nicht thematisierten Fällen wie Spanien und Griechenland, vgl. Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016: 217ff. und 257ff. respektive Feronas 2016). Weitgehende Kontinuität (Schweden) bzw. teilweise europäischen Haushaltszielen widersprechende Reformen (Deutschland) belegen aber selbst hier, dass die Schlussfolgerung eines generellen „Anziehens der Daumenschrauben“ voreilig wäre und eine Differenzierung der Mitgliedsstaaten nach ihrer haushaltspolitischen Situation, aber auch ihrer feldspezifischen Leistungsfähigkeit unerlässlich ist (vertiefte Diskussion in Kap. 8.4). Für die Familienpolitik wiederum sind HPI-Einflüsse insgesamt kaum greifbar, bedingt durch einen in den meisten Mitgliedsstaaten eher geringen Ausgabenanteil und ein niedriges Maß an europäischen Aktivitäten, wiederum mit der Ausnahme Italiens, wo sie allerdings nicht in Richtung verbindlicherer europäischer Vorgaben, sondern als finanzielle Restriktionen für geplante und aus europäischer Sicht eigentlich wünschenswerte Maßnahmen (etwa beim Betreuungsausbau) wirken.

8.1.3 Rechtliche Einflüsse

Rechtliche Einflüsse haben in allen vier betrachteten Bereichen eine Rolle gespielt, insbesondere dort, wo ein unmittelbarer Binnenmarktbezug bestand oder ein solcher Bezug zumindest hergestellt werden konnte, und waren bzw. sind in etlichen Fällen unter den oder auch innerhalb der Mitgliedsstaaten durchaus kontrovers. Im Bereich des Arbeitsrechts betrifft dies u. a. die Arbeitszeitrichtlinie, gegenüber der insbesondere, aber nicht nur Großbritannien erhebliche Vorbehalte hatte, andererseits die gesamte Problematik der Entsendung von Arbeitnehmern. Bspw. betrachtet Anderson (2015a: 213) die Urteile in den Fällen Viking, Laval und Rüffert als “a new phase in the judicial interpretation of competition law that affects labour relations.“ Hier steht die Perspektive insbesondere Schwedens, teilweise auch Deutschlands, der polnischen gegenüber: Während die westlichen Mitgliedsstaaten Sozialstandards und Lohnniveau in Gefahr sehen (vgl. bspw. Scharpf/Leinen 2012: 17), steht aus polnischer Perspektive die Nutzung eigener Wettbewerbsvorteile im Vordergrund.

Skeptisch waren etliche Mitgliedsstaaten zunächst auch bzgl. der durch mehrere EuGH-Urteile quasi vorbereiteten und schließlich in der Patientenmobilitätsrichtlinie niedergelegten Regelungen (insbesondere Polen und Großbritannien). Wie in Kapitel 5 diskutiert, war im Vorfeld insbesondere umstritten, inwieweit es sich bei Gesundheitsdienstleistungen um ‚normale' und damit unter die Dienstleistungsfreiheit fallende Dienstleistungen handelt. Nach Modifizierung früherer Entwürfe und der Ergänzung etlicher Ausnahmeregelungen setzten alle Mitgliedsstaaten die Patientenmobilitätsrichtlinie in nationales Recht um. In der Rentenpolitik äußerten sich rechtliche Europäisierungsvorgänge primär in Änderungsbedarf bzgl. des Renteneintrittsalters (Italien) auf Grundlage des Grundsatzes der Nichtdiskrimininierung; in der Familienpolitik in Gestalt der Mindeststandards für Mutterschafts- und Elternurlaub, die von einem Teil der betrachteten Mitgliedsstaaten bereits übererfüllt wurden (Schweden), in anderen moderate (Deutschland) und in wieder anderen erhebliche Anpassungen erforderlich machten (Großbritannien, Italien, Polen).

Insofern belassen „[r]echtspolitisch orientierte Strategien […zwar] die Besteuerung, die Ausgaben und die Durchführungsgewalt auf nationaler Ebene unberührt" (Leibfried/Pierson 1998a: 48), haben aber zugleich der Kommission – im Verbund mit dem EuGH – erhebliche Aktivitätsausweitungen ermöglicht, wie in der Literatur vielfach und oft mit kritischer Tendenz diskutiert wird:

> "On health and safety, women's employment rights and maternity benefits, national authorities have had to adjust domestic policy in line with supranational provision. All this in a policy area where member governments have been reluctant to give up their powers. Much of the policy adjustment has come about without specific prior negotiation, thus reinforcing its coercive nature." (Bulmer/Padgett 2004: 113; vgl. neben den in Kap. 3.3.2 angeführten Quellen Interviews 14, 65)

Während ein Teil dieser Kritik dem Entscheidungsmodus (Stichwort 'government by judges') gilt, setzen andere bei den inhaltlich-substanziellen Folgen insbesondere der EuGH-Urteile an: Diese seien in der Vergangenheit tendenziell marktfreundlich ausgefallen (vgl. bspw. Höpner/Schäfer 2012; Scharpf 2012), während „Maßnahmen der positiven Integration das Nadelöhr des Rates passieren [müssen]" (Neyer 2013: 29). Dadurch würden die Mitgliedsstaten zu einer liberalen Agenda gedrängt, die eher wirtschaftlich und finanzpolitisch als sozial geprägt sei (Beckert/Streeck 2012). Solche grundsätzlichen Fragen der – vor allem zukünftigen – Leitbilder europäischer Sozialpolitik werden in den Abschnitten 8.4 (Europäisierung im Zeichen der Krise) und 8.6 (Ausblick) erneut aufgegriffen.

Zuvor sei noch abschließend hingewiesen auf die erhebliche Bedeutung von ESF-Mitteln für beschäftigungspolitische Programme und den Kinderbetreuungsausbau für zwei der betrachteten Mitgliedsstaaten, nämlich Polen und Italien. Wenngleich von einigen Befragten (Interviews 79, 80) betont wurde, die Inanspruchnahme von ESF-Förderung sei nicht mit strukturellen Reformen

verknüpft gewesen und sie stelle auch kein „EU-Flaggschiff“ dar (Interview 6a), liegt doch zumindest eine unterstützende Funktion nahe: “EU funds have probably helped reform processes“ (Kvist/Saari 2007a: 241). Mailand (2009: 167) verweist zudem auf die Option, den Hauptempfängerländern bei Ausbleiben für notwendig erachteter Reformen mit dem Entzug von Mitteln zu drohen: “the main recipients of European funds are especially dependent. […] This dependence provides the EU institutions with potential power to sanction these countries by diminishing funding” (ebd.). Eine angemessen gründliche Betrachtung möglicher Einflüsse auf diesem Weg würde jedoch letztlich die Betrachtung einer Vielzahl von Einzelprojekten erfordern und kann an dieser Stelle nicht geleistet werden.

8.2 Download nach Mitgliedsstaaten

Graziano/Jacquot/Palier (2011) stellen die Hypothese auf, dass sich das Ausmaß der Europäisierung eines Mitgliedsstaates nach

a) dessen Beitrittsdatum und dem damit verbundenen Maß an Aufmerksamkeit (scrutiny) seitens der EU-Institutionen,
b) der jeweiligen generellen ‚EU-Freundlichkeit‘ sowie
c) dem Grad von policy fit bzw. misfit

richtet. Demzufolge wäre zu erwarten, dass bspw. in Polen aufgrund von Kriterium a) stärkere, in Großbritannien und ggf. auch Schweden aufgrund von Kriterium b) eher schwächere Europäisierungseffekte auftreten, während Kriterium c) sich je nach Politikfeld unterschiedlich verteilt. Weitere mögliche Bestimmungsfaktoren wären die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen sowie die aktuellen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen (vgl. bspw. Interviews 65, 58). Dieser Abschnitt diskutiert die Europäisierungseffekte in den vier betrachteten Handlungsfeldern jeweils in der Zusammenschau für die fünf Fallstudienländer.

8.2.1 Deutschland

In Deutschland fielen in den Untersuchungszeitraum umfangreiche Sozialreformen, die praktisch das gesamte Spektrum des Sozialversicherungssystems betrafen (vgl. Aurich/Schüttpelz 2011: 73). Angesichts widerstreitender Trends in Richtung von mehr Eigenverantwortung, eines wachsenden Anteils privater Anbieter und erhöhten Wettbewerbs sowie einer stärkeren Betonung von Mindestleistungen und -schutz anstelle von Lohnersatz und Statusprotektion, markanter Aktivierung, verstärkter Steuerfinanzierung und einer

Neuausrichtung der familienpolitischen Leitbilder und Instrumente sehen manche bereits "countours of a still unfinished 'post-Bismarckian' welfare state arrangement – a hybrid of the Anglo-Saxon and the Scandinavian model" (Hinrichs 2010: 71). Andererseits erschwert eine Reihe von institutionellen Faktoren einen 'Politikimport' von der europäischen Ebene: "the predominance of coalition government, the potential for gridlock between the two chambers of parliament […] and a relatively closed administrative structure" (Bulmer 2007: 54). Inwieweit lassen sich also europäische Einflüsse auf bzw. Ursachen für die in dieser Studie betrachteten Reformen plausibel belegen?

Für die Beschäftigungspolitik wurde der ambivalente Befund festgehalten, dass im Fall der paradigmatischen Reformen um das Jahr 2000 europäische Einflüsse sowohl auf dem Weg der EBS als auch mittelbar durch haushaltspolitische Instrumente (Defizitverfahren) plausibel nachgezeichnet werden konnten, etwa aufgrund großer inhaltlicher Übereinstimmungen, bspw. in Form eines markanten Schwenks von passiven zu aktiven Maßnahmen, vielfacher dezidierter Bezüge im Diskurs oder eines auch längerfristig wirksamen Begriffswandels. Jedoch existieren parallel dazu nationale Ursprünge der jeweiligen Reformen, die sich etwa aus zeitlich vorangehenden Wahlprogrammen oder Expertenkommissionen ablesen lassen. In welchem Verhältnis beide zueinander stehen, wird weder in der Literatur noch von den befragten Experten einheitlich bewertet. Klar nachweisen lassen sich dagegen Fälle anhaltenden Widerstands und daraus resultierender Nichtumsetzung von Empfehlungen (sowohl im EBS-Rahmen als auch im Zuge der CSR), bspw. bezüglich des wiederholt kritisierten Ehegattensplittings.

Der letztgenannte Punkt leitet über zur Familienpolitik, wo er ebenfalls zur Illustration anhaltender und offen ausgeprochener Widerstände und letztlich einer fehlenden realen Bindewirkung europäischer Empfehlungen herangezogen werden kann. Allerdings können im Bereich der Familienpolitik trotz ihrer fehlenden vertraglichen Verankerung und schwachen institutionellen Position auf europäischer Ebene durchaus einige Fälle angeführt werden, in denen eine Katalysatorfunktion auf der Hand liegt. So wurden erstens rechtliche Vorgaben im Fall der Elternurlaubsrichtlinie nicht nur umgesetzt, sondern dezidiert ‚übererfüllt', zweitens weist der Ausbau der Kinderbetreuung für Unter-3-Jährige – bis hin zu Prozentangaben – präzise Übereinstimmungen mit den Barcelona-Zielen im EBS-Rahmen auf, und drittens passt auch die Einführung des Elterngeldes im Jahr 2007 zum europäischen Referenzrahmen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie einschließlich schneller Rückkehr auf den Arbeitsmarkt nach Geburt eines Kindes und der partnerschaftliche(re)n Aufteilung von Elternurlaubszeiten. Dem gegenüber steht allerdings das Argument, dass primär ein innergesellschaftlicher Wandel von Familienstrukturen und -leitbildern sowie der demographische Wandel ausschlaggebend für die Neuausrichtung deutscher Familienpolitik gewesen seien. Zumindest eine unterstützende und von nationalen Akteuren strategisch genutzte Funktion kann

europäischen Impulsen aber attestiert werden, während im Fall des Elterngeldes die Orientierung am schwedischen Vorbild und damit die Interload-Komponente dominiert (vgl. 8.3).

Parallelen zur Beschäftigungspolitik im Sinne zunächst mittlerer, später jedoch tendenziell abnehmender europäischer Einflüsse zeigen sich im Bereich Alterssicherung. Der Paradigmenwechsel der Reformen ab 2001 einschließlich der Folgemaßnahmen 2004 und 2007 weist eine starke Orientierung am Primat der Haushaltskonsolidierung auf, was in der Literatur und von den befragten Experten in unterschiedlichem Ausmaß auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt zurückgeführt wird. Zugleich sind die ergriffenen Maßnahmen weitgehend kongruent mit den Empfehlungen im Rahmen der OMK/R, wie auch die Nationalen Strategieberichte stets betonen. Argumente gegen einen maßgeblichen europäischen Einfluss liefern der Bericht der Rürup-Kommission als Expertengremium, der zumindest explizit kaum europäische Bezüge aufweist, und das Fehlen sichtbarer Referenzen im öffentlichen Reformdiskurs. Die letzte betrachtete Reform aus dem Jahr 2013 schließlich verlässt partiell den zuvor eingeschlagenen Reformpfad und wurde demzufolge von Rat und Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters deutlich kritisiert. Dass sie dennoch umgesetzt wurde, legt nahe, dass haushaltspolitische Instrumente in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren in einer angespannten Budgetsituation einen deutlich größeren Einfluss auf die deutsche Rentenpolitik ausübten als heute – trotz des erheblichen Ausbaus des europäischen Instrumentariums.

In der Gesundheitspolitik zeigen sich mit Ausnahme rechtlicher Einflüsse schwache Europäisierungstendenzen. Angesichts erheblicher nationaler Beharrungskräfte konnte die ohnehin schwach institutionalisierte OMK/G kaum Wirkung entfalten und wird von den Experten als faktisch irrelevant bewertet. Haushaltspolitischer Druck spielte für die Reformen der 1990er und 2000er Jahre zwar eine erhebliche Rolle, hier standen aber nationale Debatten und Expertengremien im Vordergrund, wobei der Präsenz des SWP eine Hintergrundwirkung attestiert werden kann. Dagegen erfolgte auf dem Weg des Rechts eine relevante Europäisierung, namentlich in Form der Anpassung an die EuGH-Urteile zur Patientenmobilität, und insgesamt wird die im Zeitverlauf stärkere Marktorientierung zumindest in Teilen – und trotz paralleler und teilweise zeitlich vorangehender nationaler Debatten vor den Strukturreformen – auf die Binnenmarktorientierung europäischer Gesundheitspolitik zurückgeführt (und diese Prioritätensetzung zum Teil deutlich kritisiert).

Unter dem Strich zeigen sich punktuelle Einflüsse in allen vier betrachteten Feldern, die zudem über das ganze Spektrum der erwogenen Einflusskanäle reichen (etwa EBS/OMK bei Aktivierung und Kitaausbau, rechtliche Instrumente bspw. bzgl. der Patientenmobilität und haushaltspolitische in der Frühphase der Rentenreformen). Insbesondere in den relativen Krisenjahren um die Jahrtausendwende häufen sich die Hinweise auf eine stärkere

europäische Dimension nationaler Reformpolitiken im Vergleich zu den Jahren danach. In der anschließend „beträchtlich besseren Ausgangslage“ (Rat der EU 2004) einschließlich der gegenwärtigen Haushaltssituation verfügt ein großer Mitgliedsstaat wie Deutschland offenbar trotz eines gewachsenen Instrumentariums europäischer Sozialpolitik über weitreichende faktische Handlungsfreiheit, ablesbar an der partiellen Nicht-Umsetzung von CSRs und teils gegenläufigen Reformmaßnahmen. Auch steht Kürzungen in einigen Bereichen, etwa bei der Höhe des Elterngeldes, seiner Anrechnungsfreiheit auf ALG II oder auch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, eine Expansion in anderen Teilbereichen gegenüber, primär der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung, aber auch bspw. die Abschaffung der Praxisgebühr und das Rentenpaket 2014 (vgl. Haug/Stoy 2015: 49).

Auffällig ist schließlich, dass auch nachweisbare bzw. hochgradig plausible Fälle von Europäisierung nicht öffentlich thematisiert und auch kaum strategisch von politischen Akteuren benutzt werden. Aurich/Schüttpelz (2011) verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass der Nachweis europäischer Einflüsse im deutschen Fall aufgrund einer spezifischen Selbstwahrnehmung erschwert werde: “Th[e] self-perception as ‘policymakers, not policytakers’ tends to inhibit national actors from using EU resources and may lead to some kind of role-reversal, in which the influence of the EU is played down.” (ebd.: 75) Demzufolge übersetze sich ein faktischer Einfluss auf Wahrnehmung und Handeln der beteiligten politischen und administrativen Akteure nur zu einem geringen Grad in öffentliche Kommunikation, bspw. zur ‚europäischen Legitimierung‘ nationaler Reformen (vgl. Aurich/Schüttpelz 2011: 89f.).

8.2.2 Schweden

Schweden ist insofern ein spezieller Fall, als aufgrund des tatsächlichen (gemessen an unterschiedlichen Indikatoren, s. Fallstudien) und in der Selbstwahrnehmung verankerten Avantgarde-Charakters des eigenen Sozialstaates europäische Einflüsse “perceived threats to the Swedish welfare model“ (Vifell 2011: 231) darstellen. Daher dominiert in der öffentlichen Debatte und auch auf politischer Ebene die Ansicht, „ob nun zu Recht oder nicht – dass der Wohlfahrtsstaat Schweden nicht viel von anderen Mitgliedsstaaten lernen kann“ (Interview 49). Folgerichtig unterstützte Schweden das weiche Instrument der OMK “as a means of avoiding EU social policy“ (Interview 51; vgl. Vifell 2011: 233). Inwiefern schlägt sich dies in den einzelnen sozialpolitischen Handungsfeldern nieder?

Die Alterssicherungs- und die Familienpolitik stellen in der Tat starke Argumente dafür zur Verfügung, dass die bereits früh durchgeführten Reformen, guten Indikatorwerte (etwa bzgl. der Nachhaltigkeit des Rentensystems, des

faktischen Renteneintrittsalters, der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, der Frauenerwerbstätigkeit, Geburtenraten usw.) und auch das Selbstbild als Avantgarde unter den Mitgliedsstaaten zu äußerst geringen Europäisierungseffekten führen. In beiden Fällen gilt, dass weder die Offene Methode der Koordinierung noch haushaltspolitische oder rechtliche Instrumente einen nennenswerten Einfluss auf schwedische Politikinhalte bzw. Reformen gehabt haben.

Graduell ergiebiger fällt die Analyse für die Gesundheits- und die Beschäftigungspolitik aus. Im Gesundheitsbereich ergibt sich zwar ebenfalls weder ein substanzieller Einfluss auf dem Weg der OMK, im Rahmen derer Schweden eine weitgehend positive Evaluation erhielt, noch mittels haushaltspolitischer Instrumente – wo Schweden einer von wenigen Mitgliedsstaaten ist, für die keine gesundheitspolitischen CSR ausgesprochen wurden. Wohl aber haben die EuGH-Rechtssprechung und die folgende Patientenmobilitätsrichtlinie einige Anpassungen erforderlich gemacht, die insgesamt zu einem stärkeren und bis dato wenig prononcierten Fokus auf Patientenrechte geführt oder zumindest beigetragen haben (vgl. Kap. 5.3.1). In der Beschäftigungspolitik lag ebenfalls bereits ein hohes Maß an Kongruenz nationaler Politik mit europäischen Zielsetzungen vor, nicht zuletzt aufgrund eines erfolgreichen Uploads im Verbund mit anderen Mitgliedsstaaten in den 1990er Jahren (s. dazu Kap. 8.3). Während für das Gros der Arbeitsmarktreformen die Einschätzung überwiegt, dass diese primär auf nationale Motive zurückgingen, lassen sich zumindest bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten, dem Aufbrechen der ‘gender segregation‘ auf dem Arbeitsmarkt sowie Reformen im Steuersystem plausibel europäische (EBS-)Einflüsse belegen. Dagegen erweisen sich haushaltspolitische Einflüsse auch in diesem Fall für Schweden als Mitgliedsstaat mit im EU-Vergleich guten Beschäftigungs- und Haushaltsdaten als nicht relevant. Angesprochen werden müssen schließlich die aus schwedischer Sicht hochgradig problematischen Regelungen zur Entsendung von Arbeitnehmern, wie sie sich insbesondere aus dem EuGH-Urteil im Fall Laval ergeben.

Der generelle “low degree of misfit” (Vifell 2011: 248) stellt also einen überzeugenden Erklärungsfaktor im schwedischen Fall dar. Kommt es dennoch zu Europäisierungseffekten in Einzelfragen, werden diese – partiell parallel zum Fall Deutschland – aufgrund der skeptischen Grundhaltung weiter Teile der Bevölkerung in der Regel nicht öffentlich kommuniziert:

> “In the Swedish case we find clear support that the relationship to the EU is of great importance when it comes to the presentation of (if not the actual) usages of Europe. Negative national opinion did make it difficult for the political level to embrace and admit any pressures for change and reform, and, hence, such activities were masked as national initiatives.” (ebd.: 247f.)

Jacobsson/Sundström (2016: 523f.) identifizieren vier Strategien, wie die schwedischen Regierungen vorgehen, um die EU-Mitgliedschaft aus sozialpolitischer Perspektive zu ‘verkaufen‘, nämlich erstens “to maintain that Sweden

has only been affected to a limited extent by the EU“, zweitens ”to maintain that Sweden can ‘pick and choose‘, drittens “the argument that Sweden has been influential in the European Union“ und viertens ”to assert that the changes Sweden has been undergoing in recent years would have taken place whether we were EU members or not”.

Mit Blick auf haushaltspolitische Restriktionen war Schweden im Beobachtungszeitraum “[on t]he road to recovery from the great recession of the early 1990s […] to the happy days of the most recent year[s…]” (Hort 2014: 79). Diese frühen – und nicht europäisch katalysierten – Kriseneinflüsse führten u. a. zu teils kurzfristigen und in der längeren Perspektive moderaten Einschnitten in den sozialen Sicherungssystemen, andererseits zur Einführung strenger Haushaltsregeln,[110] von denen Schweden später profitierte (vgl. Vis/van Kersbergen/Hylands 2012: 17; Calmfors 2012; dagegen spricht Mehrtens [2014: 179] in diesem Zusammenhang kritisch von der „Selbstfesselung der Politik“). Bspw. befand sich Schweden als einer von nur zwei Mitgliedsstaaten (neben Estland) bisher nie in einem Defizitverfahren, und in den europäischen Dokumenten wird wiederholt konstatiert, dass sich Wirtschaft, Beschäftigung und öffentliche Finanzen in einem guten Zustand befänden (hier exemplarisch Europäische Kommission 2008g): “The Swedish economy has performed well in recent years […p]ublic finances have also been strong with consistent and sizeable general government surpluses.“ Auch dies trägt dazu bei, den Vorbildcharakter – auch der anderen nordischen Länder im Übrigen – weiter zu untermauern: “the competitive strength of Scandinavian economies, before and after the 2008 credit crunch, is slowly but surely being recognized as in part a product of their expensive, active, and capacitating, universal provisions in areas of work, care, and welfare.” (Hemerijck 2013: 8)

Die Reaktionen auf die Krise ab 2008 bewegten sich – anders als einige Maßnahmen der Reinfeldt-Regierung vor der Krise wie die Reduktion von Arbeitslosen- und Krankengeld – mit ihrem Fokus[111] auf Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik “very much along the lines of the routine Swedish approach to social policy“ (van Hooren/Kaasch/Starke 2014: 616; vgl. auch Hillebrand-Brem 2015: 111), und die Krise wurde vielfach „in der schwedischen Debatte als etwas wahrgenommen […], das andere Staaten, nicht aber die Schweden in Mitleidenschaft zog“ (Johansson/Naurin 2011: 422).[112] Obwohl dies gegen weitreichende Europäisierungseinflüsse spricht,

110 So wurden Kontrollgremien eingeführt und den Gebietskörperschaften seit 1997 ein Überschussziel in Höhe von 2 Prozent, ab 2007 reduziert auf 1 Prozent des BIP vorgeschrieben. Weiterhin dürfen schwedische Kommunen und Provinzen seit dem Jahr 2000 keine Schulden mehr zum Zwecke des Konsums aufnehmen und müssen im Fall eines Defizits dieses selbstständig innerhalb von drei Jahren ausgleichen (vgl. Jochem 2015: 6).

111 Daneben wurden Steuererleichterungen beschlossen und (s. o.) das Überschussziel für die Gebietskörperschaften gesenkt (vgl. Jochem 2010: 18; Hillebrand-Brem 2015: 121f.).

112 Hillebrand-Brem (2015: 133) verweist in diesem Zusammenhang auf den Eindruck, „man habe die Krise allein gut bewältigt, […weshalb] Bevölkerung und Sozialpartner dem

ist damit die Debatte um eine mögliche Erosion des nordischen Modells nicht beendet (vgl. bspw. Windwehr 2006 und 2009). Während das Modell in weiten Teilen stabil bleibt, deuten verstärkte Privatisierungstendenzen und eine Verschiebung der Rolle des Staates in Richtung eines Regulators statt des primären Anbieters doch auf Veränderungen und eine Liberalisierung hin, die sowohl europäischen als auch internationalen Einflüssen zugeschrieben werden können (Interview 65).

8.2.3 *Großbritannien*

Die Gesamtbilanz über alle vier betrachteten Handlungsfelder weist für die britische Sozialpolitik ein geringes Maß an Europäisierung aus. In der Arbeitsmarktpolitik wurde zwar eine deutliche Konvergenz mit auf europäischer Ebene definierten Zielen festgestellt, die aber nicht auf einen europäischen Einfluss, sondern vielmehr auf gemeinsame Prioritäten und in Teilen einen erfolgreichen Upload eigener Präferenzen zurückzuführen ist. Frühzeitig durchgeführte Reformen bedingen ein später gering ausgeprägtes Maß an Kritik im Rahmen der OMK, wobei in Detailfragen ein Verstärkereffekt für national bereits diskutierte Probleme (insbesondere die Arbeitsmarktsituation benachteiligter Gruppen) plausibel erscheint. Das primär rhetorische Aufgreifen europäischer Empfehlungen setzt sich auch im HPI-Kontext fort, wo sich die Kritikpunkte von Jahr zu Jahr teilweise kaum verändern. Als wichtiger erweist sich für diesen Bereich die Interload-Dimension, auch, aber nicht nur im Kontext der angelsächsischen Staaten (s. Kap. 8.3). Ein kleinteiliger, aber in Großbritannien heftig umstrittener Download ist schließlich im Bereich des Arbeitsrechts die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie.

Auch in der Gesundheitspolitik erscheint der Europäisierungsgrad zunächst gering, sowohl im Zuge der OMK – wo Großbritannien anhand der definierten dreifachen Zielsetzung mit partieller Ausnahme des Kriteriums ‚Zugang‘ nicht als Problemfall erscheint – als auch im Rahmen der HPI. Großbritannien erhielt als einer von wenigen Mitgliedsstaaten keine diesbezügliche Empfehlung und thematisiert auch seinerseits die Gesundheitspolitik kaum in den Nationalen Strategieberichten. Die Nicht-Mitgliedschaft in der Eurozone sowie die moderaten Gesundheitsausgaben können zur Erklärung herangezogen werden. Dagegen ergibt sich ein erheblicher Einfluss auf rechtlichem Weg, da die diskutierten EuGH-Urteile, insbesondere der Fall Watts, der konkret das britische Gesundheitswesen und seine zum Teil langen Wartezeiten betraf, zunächst für erhebliche Unruhe und anschließend für Anpassungen der Gesetzeslage sorgte.

Krisenmanagement der Europäischen Union skeptisch gegenüber[stehen].“ Bspw. legten die drei größten Gewerkschaften LO, TCO und SACO eine Stellungnahme vor, in der sie ihrer Befürchtung Ausdruck verliehen, dass die EU verstärkt Lohnsenkungen oder Entlassungen forcieren oder Einfluss auf die Lohnentwicklung nehmen könnte (vgl. EIRO 2013).

In der Rentenpolitik ist das Bild ähnlich wie im Arbeitsmarktbereich: Aufgrund früherer Reformen konnte die britische Regierung auf die Kongruenz mit europäischen Zielen verweisen und die OMK als ‚souveränitätsschonende' Methode unterstützen, ohne dass nennenswerte Anpassungen der eigenen Rentenpolitik erforderlich gewesen wären. Auch hier erhielt Großbritannien in der unterstellten ‚haushaltspolitischen Phase' keine Empfehlungen, wohl bedingt durch seine Nicht-Mitgliedschaft in der WWU sowie überdurchschnittliche Daten und Prognosen. Insgesamt muss festgehalten werden, dass die britische Rentenpolitik mit ihrem ausgeprägten Fokus auf betrieblicher und privater Altersvorsorge nur bedingt zur sich entwickelnden europäischen Dimension der (öffentlichen) Rentenpolitik ‚passt'.

Familienpolitik schließlich stellt insofern einen Spezialfall dar, als dieses Politikfeld auf nationaler Ebene faktisch gar nicht existiert bzw. nicht als solches bezeichnet wird. Dennoch kann plausibel argumentiert werden, dass in zentralen Fragen ein europäischer Einfluss zumindest im Sinne eines Verstärkereffekts vorliegt, nämlich zum einen bei der Bekämpfung von Kinderarmut, zum anderen beim – allerdings langsamen und aus EU-Perspektive unzureichenden – Ausbau der Kinderbetreuung. Mit dem Europäischen Semester ist in diesem Bereich keine neue Qualität festzustellen, vielmehr wiederholt sich die Kritik insbesondere bzgl. des Betreuungsausbaus über Jahre, ohne dass substanzielle Reformen erfolgt wären. Noch einmal zeigt sich ein Download am deutlichsten auf rechtlichem Weg, nämlich in Form der Mutterschutz- und der Elternurlaubsrichtlinien, die ohne die Mitgliedschaft in der Europäischen Union nach einheitlicher Einschätzung nicht in vergleichbarer Form beschlossen worden wären.

Die Dominanz rechtlicher (und damit praktisch ‚unvermeidlicher')[113] Einflüsse spiegelt die allgemeine Skepsis gegenüber stärkeren sozialpolitischen Ambitionen und Aktivitäten der EU in Großbritannien, das stattdessen die – flexibel nutzbare – OMK, die mit eigenen Zielen weitgehend kongruente Lissabon-Agenda und eine markante Betonung des Subsidiaritätsprinzips bevorzugt (vgl. Le Grand/Mossialos/Long 2007: 50ff.). Die Wahrnehmung "[that] Britain has nothing to learn from Europe" (Hopkin/van Wijnbergen 2011: 254) bedingt eine grundsätzliche Skepsis gegenüber sozialpolitischer Europäisierung, die dann auch mit möglicher Ausnahme der Priorität der Armutsbekämpfung gering ausfällt. Dies gilt nicht nur für die OMK, sondern auch für die haushaltspolitischen Instrumente, die für Großbritannien als Nicht-Mitglied der Eurozone mit in allen Bereichen im EU-Vergleich eher guten finanziellen Indikatoren kaum Wirkungskraft entfalten. Dies illustrieren bspw. die über weite Strecken positiven Bewertungen der stabilitäts- und nachhaltigkeits-

113 Zu diesem Befund gelangen auch Hopkin/van Wijnbergen (2011: 271): "[there is] evidence for Europeanization more through 'obligatory' rather than soft channels". Sie verweisen darauf, dass dies auch dadurch bedingt sei, dass die Umsetzung von Richtlinien für die Regierung angesichts des britischen majoritären Systems relativ einfach ist (vgl. ebd.).

orientierten Politiken im Rahmen des britischen Konvergenzprogramms – insbesondere bis 2006 – und die Abwesenheit des Themas soziale Sicherungssysteme im seit 2008 laufenden Defizitverfahren (u. a. Rat der EU 2008a; 2009a; 2015a). Wenngleich also zum einen ein starker Anstieg des öffentlichen Schuldenstandes zu einem „Primat der Haushaltskonsolidierung" (Bader 2015: 84) geführt hat und zum anderen die Krise als „Beschleunigung und Intensivierung der langfristigen Reorganisation des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsbeziehungen" (ebd.; vgl. auch Grimshaw/Rubery 2015) gewirkt hat, deutet wenig auf einen signifikanten europäischen Einfluss auf diese Entwicklungen hin.

Auch die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen macht mit Blick auf die Präferenzen bzgl. der sozialpolitischen Kompetenzverteilung kaum einen Unterschied: Mit dem Wechsel von der konservativen Vorgänger- zur Labour-Regierung ab 1997 bspw. habe sich die generelle Position trotz deren Bekenntnisses zu einer aktiveren Rolle in der EU mit Ausnahme der nun erfolgten Zustimmung zur Sozialcharta kaum geändert (Hopkin/van Wijnbergen 2011: 269). Zugleich, und das stellt eine offensichtliche Parallele zu den Fällen Deutschland und Schweden dar, werden mögliche europäische Einflüsse in der Öffentlichkeit praktisch nie offen thematisiert, bedingt durch die "general toxicity of everything reeking of Brussels in the UK domestic debate" (Hopkin/van Wijnbergen 2011: 258). Mögliche Veränderungen der britischen Sozialpolitik im Kontext des Brexit (bspw. eine von einigen Experten vermutete Rücknahme umstrittener Rechtsakte wie der Arbeitszeitrichtlinie) fallen aus dem Untersuchungszeitraum dieser Studie heraus.

8.2.4 Polen

Im Fall Polens fällt der erste Teil des hiesigen Beobachtungszeitraums noch in die Vor-Beitrittsphase, in der Reformen zunächst nicht primär durch die Europäische Union beeinflusst wurden, sondern mit bilateraler Unterstützung einzelner westlicher Staaten durchgeführt wurden und

> "in regular dialogue with such international institutions as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the International Labour Organization, and the European Communities, all of which played a significant advisory and funding role in carrying out social reforms." (Wóycicka/Grabowski 2007: 102f.)

Im Beitrittsprozess erfolgten zwar diverse Angleichungen insbesondere an europäische Mindeststandards, zugleich war aber "[s]ocial policy […] one of the least politicized areas of EU accession negotiations." (Sissenich 2007: 82) Während die neuen Mitgliedsstaaten die eigene Sozialpolitik vielfach bereits für kompatibel hielten, wiesen die Gemeinschaftsinstitutionen dies zwar zurück, ließen aber informell durchblicken, dass Defizite in diesem Bereich kein Hindernis für einen Beitritt gemäß Zeitplan darstellen würden (vgl. ebd: 83).

Für die Folgejahre fällt die Bilanz dann über die vier betrachteten Politikfelder unterschiedlich aus:

Im Bereich Beschäftigung hatte es bereits in der unmittelbaren Vorbeitrittsphase erhebliche Anpassungen durch Rechtsangleichung und eine institutionalisierte Heranführung an das EBS-Verfahren gegeben, begleitet durch etwa die Entsendung von Experten aus alten Mitgliedsstaaten; dennoch lagen zum Zeitpunkt des Beitritts noch erhebliche Defizite vor. Mit Beginn der eigentlichen EBS lässt sich festhalten, dass die zu diesem Zeitpunkt schlechten Beschäftigungsdaten und Rahmenbedingungen zu einem grundlegenden misfit führten, weshalb zunächst eine weitgehend nur formale Teil- und Bezugnahme bei fortbestehenden großen inhaltlichen Divergenzen erfolgte, später dann eine allmähliche Annäherung. Der faktische EBS-Einfluss wird dabei von den befragten Experten sehr unterschiedlich bewertet und negative Begleiterscheinungen (etwa die Folgen des flexicurity-Fokus im polnischen Kontext) kritisch hervorgehoben. Rechtliche Einflüsse sind auch nach den umfangreichen Anpassungen der Vorbeitrittsjahre festzustellen, jedoch in geringerem Ausmaß, wobei insbesondere die Entsendeproblematik für Polen eine zentrale Rolle spielt, jedoch aus einer anderen Position als seitens zahlreicher westlicher Mitgliedsstaaten (vgl. Upload, Kap. 8.3). Unterstützend, jedoch ohne strukturelle Folgen, wirkte zudem die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln, von denen Polen in der laufenden sowie der vorangegangenen Förderperiode den größten Anteil aller Mitgliedsstaaten erhalten hat (vgl. Levarlet/Hrelja 2018: 7 und 66). In der unterstellten haushaltspolitischen Phase bleiben weitgehend die gleichen Themen auf der europäisch-polnischen Agenda: Problemgruppen am Arbeitsmarkt, die Qualität der Arbeitsvermittlung, der Ausbau von ALMP und die Verringerung atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Zwar ist in Teilbereichen eine allmähliche Anpassung erkennbar, sowohl die teils jahrelange Wiederholung von Empfehlungen als auch die Aussagen der befragten Experten deuten aber auf eine insgesamt geringe Relevanz haushaltspolitischer Instrumente hin.

In der Gesundheitspolitik konnte der OMK zwar punktuell eine Funktion als argumentative Unterstützung und Inspiration bescheinigt werden, etwa bzgl. der Wartezeitenproblematik oder der ausgeprägten regionalen Versorgungsunterschiede, insgesamt wurde das Verfahren von polnischer Seite aber eher oberflächlich abgehandelt. Im Kontext der haushaltspolitischen Instrumente bleibt zum einen das Thema Zugang erhalten, zum anderen richtet sich der Fokus stärker auf Kosteneffizienz und die Bewältigung des demographischen Wandels. Während die nationalen Berichte diese Punkte durchweg aufgreifen, wiederholen sie sich teilweise über Jahre und ohne dass ein faktischer Effekt sichtbar würde. Wenngleich der Druck auf Polen aufgrund der noch immer vergleichsweise geringen Gesundheitsausgaben und der Nichtmitgliedschaft in der Eurozone somit bisher gering erscheint, gehen Projektionen von einem erheblichen Ausgabenanstieg aus, so dass durchaus ein Potential für intensiveren haushaltspolitischen Druck von der europäischen Ebene besteht.

Dagegen wurden durch möglicherweise partiell zu niedrige Ausgaben verursachte Probleme weder im polnischen noch im britischen Fall von europäischer Seite angesprochen. Schließlich war bzgl. rechtlicher Einflüsse in Polen – wie in zahlreichen weiteren Mitgliedsstaaten – die Patientenmobilitätsrichtlinie stark umstritten, wurde aber mit einer einjährigen Verzögerung umgesetzt.

In der Alterssicherungspolitik fiel die grundlegende Neuaufstellung des polnischen Rentensystems in die Vorbeitrittsphase und wurde maßgeblich durch die Weltbank und weniger die Europäische Union beeinflusst. Nach dem Beitritt und Einsetzen der OMK/R bleiben europäische Einflüsse mäßig und beschränken sich auf punktuelle Anregungen und Argumentationshilfen für primär national geführte Debatten. Bzgl. haushaltspolitischer Instrumente kam es in den beiden Defizitverfahren gegen Polen zu Differenzen mit der Kommission über die Klassifizierung der (untypischen) zweiten Säule des polnischen Systems bzw. über die Berücksichtigung von Reformkosten als ‚mildernder Umstand', weniger dagegen zu einer generellen Verschiebung der Europäisierungslogik durch die Einführung des Europäischen Semesters. Dennoch geht ein Teil der Beobachter und Befragten von einer Katalysatorfunktion dieses Instruments für ergänzende Reformen des polnischen Systems aus, während die Gegenposition primär die national bereits verankerte ‚Schuldenbremse' als deren Motivation sieht und auf die Abwesenheit von Sanktionen sowie die bisher nicht erfolgte Abschaffung von Sondersystemen insbesondere für die Landwirtschaft verweist. Eindeutig ist dagegen ein punktueller rechtlicher Einfluss bzgl. der vom EuGH für unzulässig erklärten Obergrenze für Auslandsinvestitionen der Rentenfonds.

Interessant bzgl. des Verhältnisses ‚harter' und ‚weicher' Einflüsse ist schließlich der Fall der polnischen Familienpolitik. Im Beitrittsprozess erfolgte zunächst eine formale Anpassung an die relevanten europäischen Mindeststandards (bspw. bzgl. Elternurlaub), wobei diese Rechte aber von der polnischen Bevölkerung nur in geringem Maße in Anspruch genommen wurden. Im OMK-Rahmen ist der Betreuungsausbau das klare Kernthema, und trotz vielfach unkonkreter Aussagen und nur langsamer Verbesserungen kann ihr für dieses Feld eine agenda-setting-Funktion zuerkannt werden. Dieses Muster setzt sich in der ‚haushaltspolitischen Phase' weitgehend fort: Europäische Impulse und Ziele werden offensiv aufgegriffen, die faktischen Fortschritte verlaufen aber graduell und langsam und ziehen anhaltend die Kritik der europäischen Institutionen auf sich. Besonders auffällig ist jedoch, dass sich in dieser Phase verstärkt Anzeichen für einen europäischen Bezugsrahmen – etwa im Vokabular – und einen allmählichen Bewusstseinswandel bzgl. innerfamiliärer und gesellschaftlicher Rollenmodelle in den nationalen Berichten finden. Da diese natürlich nicht haushaltspolitisch begründet sind, scheinen in diesem Fall ‚weiche Instrumente in harten Zeiten' am Werk zu sein.

In der Literatur wird die Frage diskutiert, ob angesichts der spezifischen Ausgangsbedingungen in den MOEL eine eigene Form der "Europeanisation

Eastern-style“ (Goetz o. J.: 12) vorliege. Argumente für diese hier nur kurz andiskutierte Frage liefert auch die vorliegende Studie, bspw. angesichts der teils sehr grundlegenden Passungenauigkeiten nationaler Ausgangsbedingungen bspw. mit der EBS. Dementsprechend zeigt sich insbesondere in der Frühphase der Mitgliedschaft zwar eine rechtliche Harmonisierung, aber “little practical impact, as implementation has lagged behind“ (Sissenich 2007: 4). Weitere wiederholt anzutreffende Argumente beziehen sich auf einen “lack of visible political and social consensus“ (Wóycicka/Grabowski 2007: 113) und die schwache Rolle der Sozialpartner (vgl. bspw. Sissenich 2007: 16), die Abwesenheit historisch weitgehend linear gewachsener und entsprechend verwurzelter politischer Institutionen (vgl. Goetz 2006: 8) oder auch die zentrale Rolle anderer internationaler Institutionen, namentlich der Weltbank (vgl. Kap. 4.5, 5.5 und 6.5). Dennoch konnte plausibel belegt werden, dass seit den frühen 2000er Jahren die Europäische Union mittels der Beschäftigungsstrategie und der unterschiedlichen OMK-Stränge deutlich an Einfluss gewonnen hat (vgl. auch Hemerijck 2013: 215). Cerami stellt insbesondere die Funktion der EU als Ideengeber und Lernplattform in den Mittelpunkt:

> “the EU not only drew the attention of the candidate countries to the social dimension of reform […], but it has also promoted through cognitive processes […] the introduction of new social policy ideas, interests and institutions […] fairly distant from the classical neoliberal values of the Washington Consensus promoted by the World Bank, IMF and OECD.” (Cerami 2010: 251)

Unterstützung beim institution-building und finanzielle Förderinstrumente bspw. im Zuge des PHARE-Programms sowie Lernprozesse von einzelnen westeuropäischen Staaten haben diesen Prozess begleitet und unterstützt, wenngleich die Wirkung der OMK in den Folgejahren für alle vier betrachteten Felder als mäßig eingeschätzt wird. Haushaltspolitischen Erwägungen kann angesichts einer über weite Teile des Untersuchungszeitraums vergleichsweise schlechten Beschäftigungslage und finanzieller Defizite insbesondere im Rentensystem durchaus ein erheblicher Einfluss attestiert werden, greifbar etwa im „Hausner-Plan zur Sanierung der öffentlichen Finanzen“ in den frühen 2000er Jahren (vgl. Krzywdzinski 2008: 188). Inwieweit dabei die europäische Dimension prägend war, bleibt aber wegen der Nicht-Mitgliedschaft Polens in der Eurozone fraglich. Deswegen und “[due to the fact that] Poland […] did relatively well in the wake of the 2008 crash” (Hemerijck 2013: 363) ist auch keine grundlegend gewandelte Logik sozialpolitischer Europäisierungsprozesse unter dem Einfluss der Krise festzustellen. In den beiden Defizitverfahren 2004-2008 und 2009-15 spielten sozialpolitische Inhalte mit Ausnahme des Rentenbereichs keine Rolle (vgl. etwa Rat der EU 2009b), und auch im Zuge des Europäischen Semesters ist insgesamt keine Intensivierung des Europäisierungsdrucks auf Polen erkennbar.

8.2.5 *Italien*

Italien ist einer derjenigen Mitgliedsstaaten, bei denen ein fast schon traditionell hohes Maß an Reformstau und die dem südeuropäischen Modell (s. 3.1.5) inhärenten sozialpolitischen Defizite ein erhebliches Potential für Europäisierungsprozesse nahelegen, die, so Graziano/Jessoula (2011: 168) ab den 1990er Jahren Wirkung zu zeigen beginnen: "whereas all the 'problems' or Italian anomalies were already quite evident by the end of the 1980s, it was only in the 1990s that significant reforms took place in Italy. The reason for this […] is that Europe 'came into' the picture" (ebd.). Ähnlich äußern sich Maino/Neri (2012: 131): "[since the 1990s,] the constraints imposed directly or indirectly by international regimes and especially by the EU became an increasingly powerful stimulus". Auch Sacchi sieht Italiens sozialpolitische Reformen zu erheblichen Teilen in irgendeiner Form durch die EU beeinflusst, teils durch Rechtssprechung des EuGH, vor allem aber durch den ökonomischen Druck der Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. Sacchi 2007: 80). Babić (2015: 138) befindet gar, Italien werde in der austeritätsorientierten Phase der Krisenbewältigung „zwischen der eigenen Ohnmacht und internationalem Druck zerrieben." Die für die vorliegende Studie durchgeführten Fallstudien ergeben allerdings ein etwas differenzierteres Bild, das erhebliche Unterschiede sowohl im Zeitverlauf als auch zwischen den sozialpolitischen Handlungsfeldern aufweist.

In der Beschäftigungspolitik kann ein moderater Einfluss der EBS konstatiert werden, mittels derer zwar u. a. ein begrenzter Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik und eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes befördert wurden und die auch teilweise seitens nationaler Akteure als Legitimations- und Inspirationsquelle genutzt wurde (bspw. Interviews 96, 98). Zugleich aber bleiben nicht nur erhebliche regionale Divergenzen bestehen, sondern auch die Umsetzung europäischer Leitmotive erfolgte häufig in defizitärer Form, wie vor allem das Phänomen 'flexicurity ohne security' bzw. "Flex-Insecurity" (Meardi 2012: 8) belegt. Von den WWU-Kriterien ging im Bereich Beschäftigungspolitik kein vergleichbarer Modernisierungsdruck aus wie insbesondere in der Alterssicherung, wohl aber setzt mit der Krise ein massiver haushaltspolitischer Druck ein, indem primär auf informellem Weg (EZB-Brief) die Bereitstellung finanzieller Mittel an umfassende und zügige Reformen, etwa im Bereich des Arbeitsrechts, geknüpft wurde. Während Ladi/Graziano (2014) diesen Vorgang zu Recht als 'fast-forward Europeanization' charakterisieren, lässt sich für das formale Instrument des Europäischen Semesters festhalten, dass dieses vor allem von technokratischen Regierungen zur externen Rechtfertigung von Reformmaßnahmen genutzt wurde. Allerdings belegt der teilweise jahrelange Verbleib von Kritikpunkten und Empfehlungen auf der CSR-Liste, dass von Verbindlichkeit im Sinne einer ‚1:1-Umsetzung' keine Rede sein kann. Vielmehr bleiben ‚klassische' Defizite wie "insider-based social

contracts“ (Hemerijck 2013: 8), fehlende Mindestsicherung, mangelnde Unterstützung für Frauen und junge Menschen bestehen:

> “The combination of extended households, high rates of self-employment, large informal economies, tax evasion, and an institutionally weak administrative apparatus has created infertile grounds for the modernization of social safety nets based on criteria of (quasi-)universal coverage” (ebd.: 197).

Schließlich wurden sowohl rechtliche Einflüsse (bspw. hinsichtlich des vom EuGH gekippten Monopols der Arbeitsvermittlung) als auch eine erhebliche Bedeutung von ESF-Anreizen[114] – insbesondere im Süden des Landes – festgehalten, durch die ebenfalls ein Um- und Ausbau der Vermittlung unterstützt wurde.

In der Gesundheitspolitik fällt der Europäisierungsdruck auf Italien erkennbar geringer aus. Im Rahmen der OMK/SSSI wurde das Gesundheitssystem nur in moderatem Ausmaß thematisiert, wobei die europäische Ebene und die italienischen Regierungen die Befunde in der Regel teilen (etwa bzgl. regionaler Divergenzen bei der Gesundheitsversorgung und deren Finanzierung) und eine rhetorische Bezugnahme vielfach erfolgt, während faktische Effekte auf Umsetzungsebene weitgehend ausbleiben. Ein haushaltspolitischer Druck ist für die Frühphase unter dem Einfluss der Maastricht-Kriterien plausibel und blieb zumindest im Sinne eines Hintergrundfaktors auch später bestehen, jedoch erfolgten keine expliziten ‚Interventionen‘ im Rahmen des Stabilitätsprogramms oder der Defizitverfahren, und auch im Europäischen Semester fehlt das Thema Gesundheit mit Blick auf Italien fast vollständig.

Der Bereich Alterssicherung offenbart einige Parallelen zur Beschäftigungspolitik. Während der OMK ein moderater Einfluss im Sinne einer Argumentationshilfe und punktuellen Anregung attestiert werden kann, spielten haushaltspolitische Instrumente im gesamten Zeitverlauf eine maßgebliche Rolle, was angesichts des extrem hohen Ausgabenanteils für Renten im italienischen Staatshaushalt und unter den Sozialausgaben nicht überrascht. Unter dem Einfluss der Krise haben sich diese Einflüsse noch einmal verstärkt und, ähnlich wie in der Beschäftigungspolitik, mittels des schon häufiger zitierten EZB-Briefes die sog. Fornero-Reform auf informellem Weg maßgeblich mitverursacht – wenn nicht faktisch erzwungen. Bzgl. der Angleichung des Renteneintrittsalters für Männer und Frauen liegt zudem ein unzweifelhafter rechtlicher Einfluss vor.

Dagegen zeigt die Familienpolitik, dass die These von einer ‚Rundum-Europäisierung‘ italienischer Sozialpolitik so nicht zutrifft. Vielmehr zeigt sich hier insgesamt eine relative Veränderungsresistenz, die im OMK-Rahmen bspw. an teils sehr niedrig, teils unrealistisch hoch angesetzten Zielen bzgl. des Betreuungsausbaus und einem markanten Widerspruch zwischen der

114 Italien gehört mit Polen und Spanien zu den Mitgliedsstaaten mit dem höchsten Anteil am ESF (vgl. Levarlet/Hrejla 2018: 1).

rhetorischen Anerkennung europäischer Ziele und Leitbilder einerseits und der Betonung familiärer Lösungen andererseits ablesbar ist. Europäisch induzierte Fortschritte können allenfalls zeitweise für die Bekämpfung der Kinderarmut durch Modifizierung finanzieller Leistungen festgehalten werden. In der unterstellten haushaltspolitischen Phase kommt es dann zwar in gewisser Weise zu einer Verstärkung europäischer Einflüsse, jedoch nicht im Sinne einer verbindlicheren Umsetzung europäischer Empfehlungen (vielmehr wiederholt sich die umfangreiche Kritik in den CSR praktisch unverändert von Jahr zu Jahr). Stattdessen bewirken die haushaltspolitischen Restriktionen eine Reduktion der für Familienpolitik verfügbaren Mittel, so dass bspw. die ohnehin langsame Betreuungsexpansion ins Stocken gerät und insofern ein nicht-intendiertes retrenchment im Sinne einer weiteren Entfernung von europäischen Zielen einsetzt.

Insgesamt ergibt sich damit das Bild, dass vor allem in der Beschäftigungs- und Rentenpolitik europäische Einflüsse ein "key (f)actor […], both as a reform initiator and as a reform supporter" (Graziano/Jessoula 2011: 170) und "'necessary conditions' for institutional readaptation in Italy" (ebd.: 149) waren. Weiche Instrumente haben dazu beigetragen, einen neuen europäischen Referenzrahmen zu etablieren, haben Debatten über eigene Entwicklungsverzögerungen (wieder-)eröffnet und Lernressourcen zur Verfügung gestellt (vgl. Graziano/Jessoula 2011: 164). Gleichzeitig sind Mängel und Lücken in der Umsetzung unübersehbar, weshalb Falkner et al. (2005) Italien der "world of neglect or dead letter" zuordnen und auch Sacchi (2007: 77) einen schlechten "implementation record […;], left to the voluntarism of civil servants commanding few organisational resources and lacking political guidelines – and legitimacy" konstatiert (vgl. auch Strati 2012: 11ff.). Dementsprechend konnten sowohl auf policy- (bspw. prekäre Arbeitsverhältnisse, segmentierter Arbeitsmarkt) als auch auf struktureller Ebene (mangelnde Koordination bspw. zwischen Beschäftigungs- und Inklusionsakteuren, wenig öffentliche und mediale Aufmerksamkeit) zentrale Probleme nicht gelöst werden, und der OMK-Rahmen blieb "at the same time useful and ineffective" (ebd.: 14). Weiche Einflüsse im Sinne eines Wandels von Diskursen und Wahrnehmungen lassen sich am ehesten für die Bedeutungszunahme aktiver Arbeitsmarktpolitik und in geringem Ausmaß für familienpolitische Zielvorstellungen erkennen, wenngleich deutlich gefiltert durch bereits existierende policies und institutionelle Arrangements auf nationaler Ebene sowie politische Präferenzen (vgl. Jessoula/Alti 2010: 178).

Maßgeblich gewandelt hat sich die Art des Einflusses in Richtung von "almost exclusively […] direct and legally binding pressures" (Graziano/Jessoula 2011: 172). Schon für die 1990er Jahre kann ein erheblicher haushaltspolitischer Einfluss, auch kanalisiert durch neue innerstaatliche Konstellationen, festgestellt werden:

> “the EMU deadline pressed the centre-left ‘Olive-Tree’ coalition governments under Ciampi, Dini, Prodi, D’Alema, and Amato to enact a wide range of comprehensive welfare state reforms […] with a strong focus on cost containment, negotiated with various parties, regions, and societal interests. The EMU exam, in other words, strengthened domestic cooperation.” (Hemerijck 2013: 198f.)

Allerdings ließ der Druck dieses “entrance exam” (ebd.: 204) nach Sicherung der Mitgliedschaft in der WWU zwischenzeitlich nach, nicht zuletzt weil die europäischen Institutionen die Bemühungen der italienischen Regierungen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen trotz anhaltender Defizite und permanenter deutlicher Überschreitung des Schuldenkriteriums anerkannten (exemplarisch: Europäische Kommission 2002b), bis er dann in der ‚Krisenphase‘ wie gezeigt sprungartig wieder anstieg, als formelle und informelle europäische Einflüsse zusammen mit dem Druck der Finanzmärkte substanziellen Anpassungsdruck vor allem für die Bereiche Beschäftigung und Rente ausübten und “previously inconceivable reforms“ (van Hooren/Kaasch/Starke) möglich machen.

8.3 Upload und Interload: Vergleich über Handlungsfelder und Mitgliedsstaaten

Diese beiden Dimensionen sind, wie einleitend gezeigt, zwar in der Europäisierungsliteratur angelegt – Uploadprozesse explizit, Interloadprozesse mit partiellen Überschneidungen zu policy learning (s. Abschnitt 2.1.3 und unten) –, dennoch müssen die entsprechenden Abschnitte der vorliegenden Studie angesichts der allenfalls punktuellen Thematisierung in bisherigen sozialpolitischen Forschungsbeiträgen explorativ gelesen werden und verstehen sich dementsprechend keinesfalls als erschöpfend.

8.3.1 Upload

Das Ausmaß an aktivem Upload (oder des Versuchs) seitens der Mitgliedsstaaten variiert von Handlungsfeld zu Handlungsfeld erkennbar, während sich unter den Mitgliedsstaaten kein klares Muster in dem Sinne abzeichnet, dass der eine Mitgliedsstaat sich durchgehend passiv, der andere proaktiv verhalten und der dritte als Bremser agieren würde.

Eindeutig das Feld mit dem höchsten Maß an Upload-Aktivitäten ist die Beschäftigungspolitik. Hier findet sich nur vereinzelt der Versuch, europäische Initiativen auszubremsen (Deutschland im Vorfeld der EBS), dagegen in mehreren Fällen eine aktive Unterstützung der vertraglichen Verankerung und auch der konkreten Ausgestaltung europäischer Beschäftigungspolitik

(insbesondere durch Schweden und Großbritannien). Polen und Italien nehmen trotz grundsätzlicher Befürwortung der EBS eine eher passive Rolle ein, was aber eher durch Kapazitätsbeschränkungen als durch Abwehrmotive begründet ist. Allerdings ist Polen offensiv

„daran gelegen, seine komparativen Vorteile […] aufrechtzuerhalten und sich nicht durch einheitliche Vorgaben der EU einschnüren zu lassen. Dementsprechend gehörte das Land bei den Auseinandersetzungen um sozialpolitisch sensible europäische Rechtsakte wie die Dienstleistungs- oder Arbeitszeitrichtlinie zu den Mitgliedstaaten, die eine marktkonforme Ausgestaltung forderten.“ (Lang 2009: 596)

Ein solcher wettbewerbsorientierter Ansatz prallt vielfach auf entgegengesetzte Positionen einer Reihe alter und vorwiegend westlicher Mitgliedsstaaten. Neben solchen Grundsatzfragen engagieren sich etliche der betrachteten Mitgliedsstaaten in Feldern eigener Stärke (bspw. Deutschland bei der Jugendgarantie, Schweden bzgl. Frauenerwerbstätigkeit, Großbritannien bei der Neuorganisation der Arbeitsvermittlung).

Dagegen zeichnet sich der Gesundheitsbereich dadurch aus, dass alle betrachteten Mitgliedsstaaten in Grundsatzfragen eher eine abwehrende Haltung einnehmen und (faktische) europäische Kompetenzzuwächse in diesem Feld verhindern wollen. Während die betrachteten Mitgliedsstaaten diesen Ansatz teilen, äußert er sich bei denjenigen Mitgliedsstaaten in konkreten Abwehrversuchen gegenüber der Patientenmobilitätsrichtlinie, die aufgrund eigener Defizite befürchten mussten, dass eigene Staatsangehörige diese Möglichkeit in erheblichem Ausmaß nutzen würden (vor allem Großbritannien, Polen). Lediglich in kleineren Einzelfragen wie Medikamentenzulassung (Großbritannien) oder E-health (Deutschland, Schweden, Großbritannien) ist ein ‚positiver‘ Upload zu beobachten. Für Polen und Italien konnten keine derartigen Fälle identifiziert werden.

Tab. 16: Upload im Vergleich

	DE	SWE	GB	PL	IT	Fazit (alle)
EMPL	zunächst Widerstand gegen EBS, dann aktive Unterstützung aktive Rolle in Feldern eigener Stärke (bspw. Jugendgarantie)	hoch: vertragliche Verankerung eines Beschäftigungstitels, Einzelthemen wie bspw. Erleichterung von Frauenerwerbstätigkeit teilweise aktives	hoch, besonders ‚softe‘ Ausgestaltung und Orientierung am dritten Weg zudem konkrete Einzelthemen wie Aktivierung und Jobcenter +	grundsätzliche Befürwortung der EBS Einsetzen für möglichst uneingeschränkte Arbeitskräftemobilität gewisse Defizite im Zugang	gering aufgrund struktureller Beschränkungen allg. Unterstützung für EBS, auch aus instrumentellen Gründen O	Feld mit der stärksten Upload-Intensität, kaum grundsätzlicher Widerstand, sowohl generelle als auch spezifische Uploads Zsh. zu eigenen

	partielles Bremsen bei wahrgenommener Gefahr dauerhafter finanzieller Belastungen - → O/+	Engagement, etwa durch Personal an Schlüsselpositionen und schriftliche Stellungnahmen, in Teilen aber auch eher passive Vorbildfunktion +		O		Stärken und institutionellen Kapazitäten
Ges.	starker Abwehrreflex in grundsätzlichen Fragen punktuell proaktiv in konkreten (kleineren) Feldern eigenen Interesses -	progressiv bei Einzelthemen (Alkohol, E-health) Abwehr in Grundsatz-/Systemfragen -	Fokus auf Ausbremsen europäischer Kompetenzausweitung aktiv bei Ausgestaltung der Patientenmobilitätsrichtlinie -	Abwehr Patientenmobilitäts-RL -	keine Ambitionen O	Abwehrbemühungen dominieren in Grundsatzfragen, sichtbar etwa in Widerstand gegen Patientenmobilität proaktiver Upload nur in Detailfragen
Rente	‚Meta-Upload': Primat der Haushaltskonsolidierung Bremsen bei inhaltlichen Fragen -	niedrig/Bremsen trotz Avantgarde-Position, Betrachtung als nationale Angelegenheit -	erste Säule gering, private Vorsorge hoch -	Erklärungsbemühungen bzgl. des eigenen Systems O	zu Beginn der OMK hoch, später gering + → O	Ggring bzw. foot-dragging mit wenigen Ausnahmen (bes. IT in Frühphase mit ‚Pensions-Maastricht'-Initiative)
Familie	Neue Vorbildfunktion übersetzt sich nicht in aktiven Upload Abwehrende	hoch bei Einsatz für Gleichstellungsfragen und Vereinbarkeit, ansonsten eher	gering (innenpolitisch kein eigenes Feld, europäisch schon gar nicht) -	gering, da nicht als europäisches Thema betrachtet, (vereinzelt)Wunsch nach Thematisierung von	weder Ambitionen noch Ressourcen vorhanden O	sehr gemischt, primär als nationale Angelegenheit betrachtet mit

	Haltung: ‚kein EU-Thema‘ [-]	passives Vorbild [O / +]		Geburtenraten [-]		punktuellen Abweichungen
Fazit (pro MS)	Fokus auf Abwehr mit Ausnahme des Beschäftigungsfeldes	vielfach Beharren auf nationaler Zuständigkeit, Ausnahmen bei Beschäftigung und Gleichstellung Vorbildcharakter übersetzt sich nicht in pace-setting	gering bzw. Fokus auf Bremsen, Ausnahme: ‚dritter Weg‘, Beschäftigungspolitik	insgesamt gering, stärkster Einsatz für Gestaltung der Entsendung von Arbeitnehmern im polnischen Interesse	unterschiedlich, jedoch zumeist gering, primär aus Kapazitätsgründen Ausnahme: Rentenpolitik in Frühphase	--

Quelle: eigene Darstellung

Ein ähnlicher Befund kann für die Rentenpolitik festgehalten werden: Mit wenigen Ausnahmen versuchen die Mitgliedsstaaten, eine sich zunehmend dynamisch entwickelnde europäische Dimension zu blockieren bzw. unter Kontrolle zu halten. Mit der Ausnahme Italiens in der Anfangsphase der OMK gilt Rentenpolitik als nationale Domäne und europäische ‚Einmischung‘ als unerwünscht. Sonderfälle stellen Großbritannien mit seinem starken (und hier auch durchaus europäischen) Fokus auf der zweiten und dritten Säule und Polen dar, das sich um eine Erklärung des ungewöhnlichen eigenen Systemdesigns auf europäischer Ebene bemühte. Sehr gemischt ist das Bild in der Familienpolitik, wo das Spektrum von der faktischen Nichtexistenz des Feldes auf nationaler Ebene (Großbritannien) bzw. dessen relativer Unterentwicklung (Italien) über die Position, dies sei kein europäisches Thema (Deutschland, Polen) bis zu einem aktiven Fördern von Gleichstellungs- und Vereinbarkeitsthemen auf europäischer Ebene (Schweden) reicht.

Einen ‚Meta-Upload‘ mit sozialpolitischen Folgen betrieb insbesondere Deutschland mit Blick auf das übergeordnete Ziel der Haushaltskonsolidierung:

„Der Fokus auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Abbau von Haushaltsdefiziten sind aus Sicht der Bundesregierung nicht nur für das eigene Land, sondern für ganz Europa alternativlos. […] Zum einen dringt sie darauf, den Reformdruck in den anderen europäischen Ländern hochzuhalten. Finanzhilfen aus dem europäischen Rettungsfonds sollen nur in Verbindung mit Sparauflagen gewährt werden. […] Zum anderen hat sie die weitere, verpflichtende Koordination der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik der

Mitgliedsstaaten der Währungsunion vorangetrieben. Der Euro-Plus-Pakt, der sogenannte Six-Pack, der Two-Pack und der Fiskalpakt sind alle maßgeblich durch deutsche Initiative zustande gekommen.“ (Haug/Stoy 2015: 51f.)

Nicht nur manche Beobachter sehen diesen Ansatz der deutschen und anderer “fortunate governments“ (Genschel/Jachtenfuchs 2018: 187) im Sinne von “prescribing medicine to others that one does not take oneself“ (Lehndorff 2015: 27) kritisch; auch unter den Mitgliedsstaaten formte sich zügig eine Gegenposition, für die unter den hier betrachteten Ländern Italien steht. Diese zweite Variante des Meta-Uploads übt Kritik an der einseitigen Betonung von Sparanstrengungen und Strukturreformen und plädiert für eine aus dieser Sicht ausgewogenere Balance der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise (Interview 19, bspw. auch Monti 2012). Die generellen Positionen zum Umgang mit der Krise und ihren Folgen stehen jedoch nicht im Mittelpunkt dieser Analyse und werden daher an dieser Stelle nicht weiterverfolgt.

Das Gesamtbild offenbart damit in den Kategorien von Börzel (2002) eine Dominanz des ‘foot-dragging‘, also des Verhinderns ambitionierterer Sozialpolitiken auf EU-Ebene, mit Ausnahme der Beschäftigungspolitik. Wiederkehrende Motive sind die Wahrnehmung des jeweiligen Feldes als exklusive nationale Zuständigkeit (alle betrachteten Fälle mit möglicher bzw. phasenweiser Ausnahme Italiens), die Aufrechterhaltung von Wettbewerbsvorteilen (besonders Polen)[115] sowie die Sorge vor zukünftigen finanziellen Verpflichtungen (insbesondere Deutschland). Italien befürwortet zwar grundsätzlich eine stärkere EU-Sozialpolitik inklusive der weiteren Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, dies übersetzt sich aber nicht in eine diesbezügliche aktive Rolle (vgl. Sacchi 2007: 79).

Kommt es zu einem ‘pace-setting‘ im Sinne eines Vorantreibens sozialpolitischer Integration, so erfolgt dieses in Feldern, in denen die jeweiligen Mitgliedsstaaten erfolgreich sind bzw. den eigenen Ansatz und ggf. durchgeführte Reformen als vorbildlich ansehen: “the member states generally only agree to expand the social policy competences of the EU when they are confident they can ‘upload’ their own policy designs to the EU level.” (Anderson 2015a: 47) In solchen Fällen bilden Mitgliedsstaaten fallweise Koalitionen mit der Kommission, im Rahmen derer sie die „innerstaatlich bereits umgesetzte Regelungsphilosophie“ (Wagner 2012: 218) auf die europäische Ebene zu übertragen versuchen, bspw. hier sichtbar an der Herausbildung der – u. a. durch Großbritannien und Schweden mitgeformten – Leitbilder von aktiver Arbeitsmarktpolitik und flexicurity (vgl. Zirra 2009: 210). Ein weiteres Beispiel für eine Upload-Koalition – in diesem Fall ohne Beteiligung der Kommission und eher unter dem Vorzeichen des Bremsens – stellt die gemeinsame nordische

115 Lang (2009: 604) hält diesen Ansatz auch aus polnischer Sicht für problematisch, den Polen trage damit „zu einem Reflex bei, vor dem es sich selbst immer gefürchtet ha[be]: Je verbissener Polen seine Interessen verteidigt, […] desto stärker denken diese [die anderen Mitgliedsstaaten] über differenzierte Formen der Integration nach.“

Positionierung zum European Pillar of Social Rights (s. 8.6.3) dar. Die Arbeitsminister der nordischen Staaten in ihrer Formation des Nordischen Ministerrates für Arbeit betonen hier: "It is important to respect national competences and the principle of subsidiarity under the current EU Treaties when drawing up a Pillar. We do not support any changes to the competences between the EU and its Member States." (Nordic Council of Ministers for Labour 2016) Gleichzeitig verweisen sie auf eigene Erfolge und fordern deren Berücksichtigung bei der Gestaltung der Säule ein: "The Nordic experience shows that it is possible to combine social progress with growth and job creation. […] The Nordic success factors in this process should be reflected in the upcoming Pillar of social rights." (ebd.)

Allerdings übersetzt sich nicht jede denkbare Vorbildfunktion in einen aktiven Upload, wie bspw. der Fall der deutschen Familienpolitik belegt, aber auch das Verhalten Schwedens bspw. in der Rentenpolitik. Während Vifell (2011: 231) aufgrund des häufig angeführten Vorbildcharakters und der Selbstwahrnehmung als sozialpolitische Avantgarde "[u]ploading rather than downloading" erwartet, stützen die Fallstudien diese Formulierung nur punktuell. Insgesamt zeichnet sich unter den Mitgliedsstaaten kein 'Upload-Champion' ab,[116] sondern das jeweilige Verhalten ist von Handlungsfeldern und teilweise auch Einzelthemen abhängig. Die in den einzelnen Fallstudien angeführten Upload-Kanäle werden an dieser Stelle nicht noch einmal aufgeführt. Während über eine breite Palette davon weitgehende Einigkeit besteht, etwa über die Bedeutung von Ausschussarbeit, Lobbying und schriftlichen Stellungnahmen, wurde die Besetzung von Spitzenpositionen mit eigenem Personal nur vereinzelt von den Befragten benannt, insbesondere von denjenigen aus Großbritannien und Schweden, wobei im letztgenannten Fall auch Defizite angesprochen wurden.[117]

8.3.2 Interload

Die Dimension des Interload, also eines selektiven Austauschs unter einzelnen Mitgliedsstaaten, teils auch ohne Nutzung des europäischen (OMK-)Rahmens, hat sich in der Analyse bestätigt, wenngleich zum einen diese Unterscheidung nicht ganz trennscharf ist (s. u.) und zum anderen mit Ausnahme der engen Kooperation der nordischen Staaten keine konsistenten Konstellationen unter

116 So betonen Jacobsson/Sundström (2016: 524), es sei "hard to claim that Swedish politicians and officials in general have been particularly influential and been able to market themselves as models for others, even if there have been a handful of such accomplishments."

117 Dies wurde u. a. darauf zurückgeführt, dass EU-Tätigkeiten in Schweden keinen karrierefördernden Einfluss hätten: "When we ask policy professionals about their work and networks and their careers and futures, the EU level doesn't appear. […] When people who have worked in Brussels for years come back to Stockholm, they find that what they did in Brussels counts for nothing." (Interview 53)

den Mitgliedsstaaten identifiziert, sondern ein feld- und themenspezifischer Interload ausgemacht werden konnte.

In der Beschäftigungspolitik ist ein markanter Interload unter einer Gruppe von nord- und westeuropäischen Staaten festzuhalten, der zwar einerseits themenspezifisch ist, wobei andererseits aber doch immer wieder dieselben Mitgliedsstaaten genannt werden, nämlich die nordischen Staaten (die vor allem untereinander eng und mit langer Tradition kooperieren), Deutschland, die Niederlande, Österreich und Großbritannien. Aus britischer Perspektive sind dagegen primär eine Orientierung an und ein Austausch mit anderen englischsprachigen Ländern außerhalb Europas prägend, nämlich den USA, Australien, Kanada und Neuseeland. Aus italienischer und polnischer Perspektive spielt einerseits die Kooperation unter den süd- bzw. osteuropäischen Ländern eine gewisse Rolle, andererseits und wohl primär aber der Austausch mit westeuropäischen Mitgliedsstaaten und – markant im italienischen Fall – insbesondere Deutschland. Zugleich lässt sich am Fall Italien ablesen, dass das Ausmaß des Austauschs durch finanzielle und personelle Kapazitätsbegrenzungen erheblich beeinträchtigt wird.

In der Gesundheitspolitik ergeben sich Interload-Konstellationen einerseits teilweise unter Bezug auf ähnliche (Versicherungs- oder NHS-)Systeme (bspw. Großbritannien/Italien/Spanien, die nordischen Länder untereinander oder Polen/Deutschland zu Beginn des Umbaus des polnischen Gesundheitssystems) und innerhalb etablierter Formate wie der Visegrád-Gruppe oder des Nordischen Rates, andererseits auch über diese Grenzen hinweg im Sinne einer best-practice-Orientierung. Erneut spielen für Großbritannien – anders als für die anderen betrachteten Mitgliedsstaaten mit potentieller Ausnahme Italiens, wo ebenfalls von einigen Beobachtern dem US-amerikanischen Gesundheitssystem eine gewisse Orientierungsfunktion attestiert wird – außereuropäische Partner eine zentrale Rolle. Interessant ist – jenseits der hiesigen Fallauswahl – die Zusammenarbeit kleinerer Mitgliedsstaaten unter bewusster Umgehung der Kommission im Zusammenhang mit dem Einkauf hochpreisiger Medikamente, die deutlich belegt, dass Interload zwar einerseits eine Dimension von Europäisierung darstellt, andererseits einem Mehr an (alle umfassender) Integration auch durchaus hinderlich sein bzw. ein Fehlen gesamteuropäischer Aktivität kompensieren kann.

Tab. 17: Interload im Vergleich

	DE	SWE	GB	PL	IT	Fazit (alle)
EMPL	markante Rolle, Orientierung an (themenspezifisch und selektiv): NL,	enge Zusammenarbeit mit den nordischen Staaten	US-amerikanischer Einfluss, bspw. bei New Deal,	andere osteuropäische Länder, in Vorbeitrittsphase auch über ‚Ost-	Vorbild Dänemark bei flexicurity, allerdings selektiv umgesetzt	relativ ausgeprägt, teils im OMK-Rahmen, teils außerhalb, klare

	DE	SWE	GB	PL	IT	Fazit (alle)
	GB, DK, SWE, AUT eigene ‚Beraterrolle' auf Anfrage (bspw. duale Ausbildung)	ansonsten pragmatische, themenspezifische Kooperation, bzgl. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bspw. Austausch mit DK und UK	weiterhin AUS, KAN, NZL innereuropäisch: nordische Staaten (Aktivierung), punktuell weitere wie NL und D5,2	West-Linie' hinweg (bspw. DE, NL) zu heutigem Stand uneinheitliche Aussagen	Jugendarbeitslosigkeit: zunächst FRA, später DE (zeitweise institutionalisiert) begrenzte Kapazitäten	Trennung schwierig Einige Avantgarde-Mitgliedsstaaten immer wieder angeführt, ansonsten teils innerhalb eigener Ländergruppe (Ähnlichkeit & Geographie), teils aber auch pragmatisch-themenspezifisch
Ges.	bewusste Anleihen in anderen Mitgliedsstaten, insbesondere NL, bei großen Reformen, häufiger auch SWE, GB, FRA, AUT Kooperation nach Sachthemen begründet	Konsultation durch zahlreiche Mitglieds- und Nichtmitgliedsstaaten Kooperation im nordischen Kontext und themenspezifisch darüber hinaus	zurückhaltend, themenabhängige Konstellationen, aber häufiger mit anderen NHS-Systemen öffentlich zumeist Bezug auf außereuropäische englischsprachige Länder	zu Beginn Orientierung an DE (Krankenkassen) später enge Kooperation mit Visegrád-Staaten	wenig ausgeprägt, am ehesten Orientierung an Großbritannien nach dem Kriterium der Systemähnlichkeit, jedoch abweichende Bedingungen	zeitweilig bei Reformvorhaben; zumeist, aber nicht immer unter ähnlichen Systemen Sonderfall der Kooperation kleiner Mitgliedsstaaten bei Preisverhandlungen
Rente	Reformvorbilder im Wesentlichen NL, SWE, GB + mittlerweile eigene Vorbildfunktion	Austausch mit den nordischen Nachbarn und themenabhängig, primär DE, NL, UK	erste Säule wenig Konsultation durch andere Mitgliedsstaaten, v. a. osteuropäische, aber	für große Reform Orientierung an Schweden und auch Austausch mit Italien	Umstrittenes Ausmaß der Orientierung an SWE bei zentralen Reformen, daneben auch DE	relativ klare best-practice-Vorbilder, insgesamt breiter Austausch

	DE	SWE	GB	PL	IT	Fazit (alle)
		Konsultation durch weitere Länder, darunter PL und IT (z. B. wegen NDC-System)	auch NL, IT, GRI private/betriebliche: DE, NL, IRL, BEL & Versicherungsanbieter konzentriertes Angebot in NL als mögliches Vorbild	ansonsten fallspezifisch	häufigerer Austausch ansonsten mit ESP und GB	
Familie	offensichtliche Orientierung an SWE beim Elterngeld, wenngleich mit Abweichungen	Vorbildfunktion, u. a. für DE, aber auch im Ansatz für südeuropäische Mitgliedsstaaten, Konsultation durch zahlreiche süd- und osteuropäische Staaten sowie einige außereuropäische wirkliches ‚Lernen' und offener Austausch im nordischen Kontext	geringer Stellenwert, aufgrund der Spezifika britischer Familienpolitik Austausch – wenn überhaupt – mit USA und Australien	primär mit anderen osteuropäischen Staaten, fallweise auch Orientierung an und Kooperation mit westeuropäischen benchmark-settern	begrenzter Austausch mit Spanien aufgrund ähnlicher Rahmenbedingungen teilweise Referenz zu westeuropäischen Ländern, aber de facto unrealistisch aufgrund massiv abweichender Ausgangslage	sehr divers: intensiver Austausch unter nordischen Staaten, Vorbildfunktion dieser auch für weitere Mitgliedsstaaten, teils aber auch kaum Interload wegen geringer Priorität (GB) bzw. Kapazitätsmangel (IT)

Quelle: eigene Darstellung

In der Rentenpolitik zeichnet sich eine weitgehende Orientierung an best-practice-Modellen ab. Wenngleich in unterschiedlichem und umstrittenem Maße spielte das reformierte schwedische Rentensystem, teilweise auch in Form einer aktiven Kooperation mit Schweden, in mehreren Fällen eine Rolle (Deutschland, Italien, Polen). Es wiederholt sich das Muster einer engen innernordischen Kooperation, wobei darüber hinaus auch Austauschprozesse zu beobachten sind, die sich weder solchen regionalen Clustern noch

Systemähnlichkeiten zuschreiben lassen (bspw. zwischen Italien und Großbritannien). Großbritannien ist im Bereich der hier betrachteten ersten Säule generell wenig aktiv, aber ein häufig konsultierter Partner aus Sicht der anderen Mitgliedsstaaten. In der Familienpolitik ist primär eine verbreitete Vorbildfunktion von bzw. Orientierung an Schweden und den übrigen nordischen Mitgliedsstaaten zu beobachten, wobei Großbritannien wiederum einen Sonderfall darstellt und die jeweiligen familienpolitischen ‚Regime' ebenfalls zur Erklärung der Kooperationsmuster beitragen (etwa Italien mit Spanien oder Polen mit Ungarn).

An dieser Stelle können die Erkenntnisse zum Interload zur Debatte um policy learning und die Frage, wer dort eigentlich von wem lernt und unter welchen Bedingungen, in Beziehung gesetzt werden. Eine zentrale Erkenntnis dieser Debatte, die selbstverständlich auch für die hiesigen Befunde gilt, ohne dass sie an dieser Stelle weiter ausgeführt werden soll, betrifft die Grenzen von Lernprozessen generell: "Domestic social and employment regimes cannot be directly changed from the outside" (Heidenreich 2009: 19), bedingt durch komplexe sozialstaatliche Programme, Pfadabhängigkeiten einschließlich institutionell-struktureller Beschränkungen, ideologische Differenzen oder auch die verfügbaren technischen, finanziellen, politischen, Verwaltungs- und sonstigen Ressourcen (vgl. Dolowitz/Marsh 1996; Benson/Jordan 2011). In der – hier stark verkürzt wiedergegebenen – Literatur werden weiterhin folgende potentielle Erklärungsfaktoren für Lern-/Kooperationskonstellationen diskutiert:

- Erfolg im jeweiligen Politikfeld,
- die Verteilung von Macht unter den (Mitglieds-)Staaten,
- geographische Nähe,
- ähnliche Problemlagen und Ressourcen,
- ideologische Ähnlichkeit

(vgl. Hartlapp 2009: 3; Dolowitz/Marsh 1996: 353; Nedergaard 2006: 427 und 433). Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse lassen sich in dieses Raster integrieren, wobei der feldspezifische Erfolg am ehesten Aussagen darüber erlaubt, welche Mitgliedsstaaten eine Vorbildfunktion für andere einnehmen und attraktive Kooperationspartner sind. Geographische Nähe spielt vereinzelt eine Rolle (vor allem unter den nordischen Mitgliedsstaaten und teilweise den osteuropäischen), ebenso die Sprache (angelsächsische Länder, z. T. Deutschland und das hier nicht betrachtete Österreich). Im britischen Fall kommt zum Kriterium der Sprache (vgl. bspw. Bulmer 2007: 53) die Ähnlichkeit mit außereuropäischen Wohlfahrtsstaaten hinzu, die eine "natural non-European policy community on which UK policymakers can draw" (Hopkin/van Wijnbergen 2011: 257) begründet.

Auffällig ist Nedergaard zufolge, dass Lern- und Austauschprozesse vor allem unter den nördlichen und westlichen Mitgliedsstaaten stattfinden, die teilweise auch Mitgliedsstaaten in Süd- und Osteuropa beeinflussen, "[while]

there is no internal transnational learning within these groups […] and almost none of these countries have acted as tutors“ (Nedergaard 2006: 433). Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen die Gültigkeit dieser Aussage auch über ein Jahrzehnt später. Die nordischen Mitgliedsstaaten mit ihrer langen Kooperationstradition einschließlich eines gemeinsamen Arbeitsmarktes und Kooperationsausschüssen in fast allen Politikfeldern (vgl. ebd.: 423) lernen stark untereinander, sind aber auch im Gesamt-EU-Zusammenhang wesentliche ‘tutors‘. In einer Umfrage von Nedergaard (ebd.: 430) belegten Dänemark (47 Punkte), Großbritannien (44), Schweden (42), Finnland (33) und die Niederlande (32) die diesbezüglichen Spitzenplätze. Visser (2009: 52) verweist – im Graubereich zur OMK – auf die “self-selection of participants into the peer workshops […that] mirror, and possibly strengthen, pre-conceived clusters of like-minded Member States“, darunter der nordischen Staaten zzgl. Deutschland (exemplarisch für das Thema Arbeitsvermittlung im Jahr 1999). Weitere angeführte Tendenzen betreffen die „Eurozone als Klammer“ für Interload-Konstellationen (Interview 24) oder für die jüngere Vergangenheit die zentrale Rolle Deutschlands aufgrund etwa von Beschäftigungserfolgen: “Germany in the Merkel years as a paradigm case“ (Interview 58).

Die Verteilung von politischer Macht unter den Mitgliedsstaaten scheint für die Etablierung von Interload-Konstellationen allerdings keine zentrale Rolle zu spielen, wohl jedoch – im Sinne eines beschränkenden Faktors – die Verfügbarkeit personeller, zeitlicher und finanzieller Ressourcen (bspw. Interview 38). Das Kriterium ‚ähnliche Problemlagen‘ kann, muss aber keine selektive Kooperation nach sich ziehen, wie bspw. der Fall der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit zeigt, wo die Kooperation zwischen stark betroffenen Ländern wie Italien und weniger betroffenen wie Deutschland verläuft. Die Frage der ideologischen Ähnlichkeit bedürfte angesichts wechselnder Regierungen einer präzisen Analyse von Interloadprozessen im zeitlichen Verlauf, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.

8.4 ‚Krisenmodus‘ der sozialpolitischen Europäisierung?

Das zentrale Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie ist, ob die Krise als ‘game-changer‘ in dem Sinne gewirkt hat, dass sich sozialpolitische Europäisierungsprozesse grundsätzlich verändern. Dazu wurden einleitend fünf – teilweise zweigeteilte – Hypothesen formuliert, die im Folgenden im Licht der Untersuchungsergebnisse diskutiert werden. Zunächst lautete Hypothese 1:

H1: Neben punktuellen verbindlichen sozialen Mindeststandards und der nur in geringem und abnehmendem Grad wirksamen Offenen Methode der Koordinierung sind es vor allem durch den EuGH abgesicherte Rechtsgrundsätze sowie die neuen haushaltspolitischen Instrumente, die erhebliche

Europäisierungsimpulse auslösen. Insbesondere mit dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt seit 2011 haben haushaltspolitische Einflüsse auf mitgliedsstaatliche Sozialpolitik maßgeblich zugenommen.

Die Fallstudien und die vergleichende Diskussion nach Einflusskanälen (Abschnitt 8.1) bestätigen diese Hypothese. In allen vier Feldern und allen betrachteten Mitgliedsstaaten traten erhebliche rechtliche Einflüsse in Einzelfragen auf, teilweise gegen markanten Widerstand der oder in den betroffenen Mitgliedsstaaten. Die Offene Methode der Koordinierung wird zwar für die einzelnen Felder recht unterschiedlich bewertet (vgl. Kap. 8.1: mit Beschäftigung am einen und Gesundheit am anderen Ende des Spektrums), Einigkeit besteht aber über ihre deutlich abnehmende Bedeutung im zeitlichen Verlauf bzw. ihre ‚Vereinnahmung' durch das Europäische Semester und haushaltspolitische Ziele. Bereits im Jahr 2008 attestierte Lamping (2008: 608) der OMK, ihre potentielle Rolle als Gegengewicht zur negativen Integration nicht erfüllen zu können; vielmehr dominierten bereits zu diesem Zeitpunkt nach seiner Bewertung „ökonomische[…] und finanzpolitische[…] Diskurse, geführt von den machtpolitisch relevanten Generaldirektionen in Koalition mit dem ECOFIN-Rat" (Lamping 2008: 608). Spätestens in der Krise gerät die OMK dann in einen "survival mode" (Interview 58)[118], in dem die Koordinierung „in wesentlichen Teilen den Wirtschafts- und Finanzministern übertragen [wurde]" (Schellinger 2015: o. S.; vgl. Meardi 2012: 4).

Haushaltspolitische Instrumente, namentlich das Europäische Semester als "first OMC without the label" (Interview 58), haben zumindest das Potential, die Rahmenbedingungen und Effekte von Europäisierung grundsätzlich zu verändern: "this new style of EU intervention in welfare states is associated with increased surveillance and a higher degree of enforcement, which represents a radical alteration in EU integration" (De la Porte/Heins 2015: 4), die allerdings die Mitgliedsstaaten selbst mitverantworten:

> "To be sure, this pressure is massive, but it is based on fundamental decisions taken by all heads of state and government and the numerous national parliaments which, for example, approved the 'Fiscal Compact' and in some cases even conferred constitutional status on it. There can also be no doubt that the official designation of Troika directives as 'memoranda of understanding' represents a ridiculous attempt at misdirection to cover up the real balance of power." (Lehndorff 2015: 25)

Zumindest potentiell sind von den Instrumenten der neugestalteten wirtschaftspolitischen Governance alle Mitgliedsstaaten, primär aber die Eurozonenmitglieder betroffen, da für sie „Empfehlungen zur Sanierung der Staatsfinanzen und zu wettbewerbsfördernden Strukturreformen aus[gesprochen werden], deren soziale Folgen kaum beachtet werden" (Hacker 2018: 11). Allerdings

118 Mit dieser Bezeichnung verbunden war die Aussage, es gehe nur noch darum, die (bereits marginalisierte) Rolle des SPC zu erhalten, weshalb die Integration in das Europäische Semester das geringere Übel sei: "either accept that we discuss it or we move the whole thing to the fiscal field" (Interview 58).

haben die Fallstudien auch gezeigt, dass ein manifester Einfluss bisher nur in solchen Mitgliedsstaaten erkennbar ist, die insgesamt in haushaltspolitischen Schwierigkeiten sind und/oder stark überdurchschnittliche Ausgaben in einzelnen Feldern aufweisen (beides gilt z. B. für Italien und insbesondere dessen Rentenpolitik). Dieser Druck erreicht zwar nicht das Maß der ‘Programmländer‘, in denen aufgrund der in Memoranda of Understanding quasi verordneten Kürzungen gilt: “The EU, once seen as a saviour of social policy, is now viewed in some states as a threat to the very existence of social policy” (Barnard/de Baere 2014: 23). Dennoch wurden in den betrachteten Feldern, insbesondere der Beschäftigungs- und der Rentenpolitik, erhebliche ‚Interventionen‘ nachgewiesen. Kritiker wie Lehndorff (2015) sehen dadurch eine “Continental drift“ (ebd.: 19) begünstigt, durch die „die bereits bestehenden Schwächen […] verstärk[t] und zugleich die wirtschaftlich starken Länder noch potenter gemacht [wurden].“ (Bieling/Buhr 2015b: 334)

Unterdessen haben sich bspw. Deutschland, Schweden und Großbritannien nicht nur über europäische Empfehlungen hinweggesetzt, indem diese schlicht nicht umgesetzt wurden, sondern haben teils dazu im Widerspruch befindliche Reformen umgesetzt (deutsche Rentenreform 2013) bzw. in den Nationalen Strategieberichten explizit ihren Widerspruch ausgedrückt. Damit verfügt die reformierte europäische economic governance zwar über “more enforcement mechanisms than the OMC, but it’s not a policy instrument the EU can use to really force member states to move in a certain direction.” (Interview 44) Weiterhin sehen sich Mitgliedsstaaten, die nicht zugleich Mitglieder der Eurozone sind (Großbritannien, Schweden, Polen) einem grundsätzlich geringeren Druck über diesen Kanal ausgesetzt. Insofern besteht für Länder außerhalb der Eurozone und solche ohne gravierende Haushaltsdefizite weiterhin erheblicher Handlungsspielraum: “post-crisis socio-economic governance has not totally reduced coordination to a command- and-control practice, although important differences remain between […] countries as well as in the years of scrutiny.” (Bekker 2016: 59)

Der naheliegenden These, dass Felder mit einem hohen Ausgabenanteil auch einen höheren Europäisierungsgrad mit sich bringen – die für die Rentenpolitik durchaus plausibel erscheint –, stehen allerdings die Erkenntnisse der Fallstudien zur Gesundheitspolitik entgegen. Trotz Ausgaben in Höhe von durchschnittlich ca. 10% des BIP wurde hier mit Ausnahme der rechtlichen Regelungen zur Patientenmobilität nur ein geringes Ausmaß an Europäisierung festgestellt (vgl. Kap. 5.7). Auch bildeten die Gesundheitssysteme keinen erkennbaren Schwerpunkt in den Länderspezifischen Empfehlungen. Ein Befragter verwies diesbezüglich auf den für die EU-2020-Strategie prägenden social-investment-Gedanken, nach dem die Kommission noch stärker als die Mitgliedsstaaten Gesundheit als Investitionsgut betrachte und nach den ersten Krisenjahren nun mit Ausnahme der Programmländer eher vorsichtiger agiere, um „nichts kaputtzumachen“ (Interview 95).

Allerdings ist zu unterscheiden zwischen erstens einem allgemeinen Ausgabendruck, der primär auf nationaler Ebene entsteht, zweitens dessen Verstärkung durch die Krise an sich als “heavy financial strain on European welfare systems“ (Europäische Kommission 2015b: 311), drittens den Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und viertens schließlich konkreten policy-Empfehlungen mit haushaltspolitischem Hintergrund “[where] austerity measures […act..] as a policy transfer mechanism“ (Duke 2014: 7). Weiterhin sind, wie der Fall des ‚EZB-Briefes‘ an die italienische Regierung gezeigt hat, formelle Empfehlungen weder das ganze Bild noch notwendigerweise ausschlaggebend. Vielmehr wurde hier “ad hoc informal conditionality“ (De la Porte/Heins 2015: 5) eingesetzt und durch diese faktisch eine Anpassung erzwungen.

Mit Blick auf die Ergebnisse dieser veränderten Rahmenbedingungen von Europäisierung auf nationaler Ebene wurden zwei widerstreitende Hypothen formuliert:

H2a: Die Download-Intensität ist und bleibt ingesamt angesichts der Sensitivität des Politikfelds und nationaler Pfadabhängigkeiten und Vetospieler gering. Zudem wird sie in der Krise weiter geschwächt, weil im Zuge einer Logik der Verteidigung nationaler Interessen innenpolitische Widerstände wachsen, die sich negativ auf die auf Freiwilligkeit beruhende Politikkoordinierung in der Sozialpolitik auswirken.

H2b: Die Download-Intensität ist aufgrund des wachsenden Problemdrucks und der Interdependenzen unter den Mitgliedsstaaten erheblich. Europäischer Einfluss nimmt zu, weil Entscheidungen auf höchster politischer Ebene, die Dringlichkeit gemeinsamer Probleme und neue formelle und informelle Einflussmechanismen insbesondere im Zuge der gewachsenen Haushaltskompetenzen die Verbindlichkeit/Durchsetzungskraft europäischer Regelungen fördern. Diese erheblichen Einflüsse werden allerdings kaum öffentlich kommuniziert und Entscheidungen vielmehr im Diskurs als weitgehend oder rein national motiviert dargestellt.

Keine dieser beiden Perspektiven kann exklusive Geltung für sich beanspruchen; vielmehr wurden für beide überzeugende Argumente gefunden. Die Download-Intensität ist zunächst weder pauschal gering noch pauschal hoch, sondern variiert über die Mitgliedsstaaten und Politikfelder erheblich: “European resources have been crucial in several domestic welfare reforms. […But] there are many different pictures in the photo album of Europeanization of welfare state reforms.” (Graziano/Jacquot/Palier 2011b: 316) Auch ist, wie eben diskutiert, eine HPI-induzierte erzwungene Anpassung nationaler

Sozialpolitik bisher nur selektiv, nämlich praktisch ausschließlich in ‚Krisenstaaten' beobachtbar, während Mitgliedsstaaten in einer besseren ökonomischen Position allenfalls potentiell betroffen sind; in besonderem Maße gilt dies für große, politisch mächtige Mitgliedsstaaten: „Auch mit Fiskalpakt, Six-Pack und Two-Pack ist klar: Die großen Mitgliedstaaten machen am Ende, was sie wollen." (Schellinger 2015a: 7; vgl. auch Saurugger 2014a: 132). Eine faktisch höhere Verbindlichkeit europäischer Empfehlungen ist damit insgesamt nicht festzustellen. Bestätigt hat sich dagegen, dass Entscheidungen, die mit hoher Plausibilität zumindest teilweise auf europäische Impulse zurückzuführen sind, im nationalen Diskurs praktisch durchgehend als rein national motiviert dargestellt werden (vgl. bspw. den Fall des deutschen Kita-Ausbaus).

Die Teil-Hypothese von H2a, dass eine Logik der Verteidigung nationaler Interessen vorherrscht, kann mit Blick auf Kernbereiche sozialer Sicherung zum einen schon für frühere Zeiträume bestätigt werden (s. auch Upload, Kap. 8.3), zum anderen spricht das zumindest anfänglich sehr explizit austeritätsorientierte Verhalten vor allem Deutschlands in der Krise für eine solche Sichtweise. Andererseits – in Bestätigung eines Elements von Hypothese 2b – ist offensichtlich, dass die Mitgliedsstaaten in vielen Fällen gleichen oder zumindest parallelen Herausforderungen gegenüberstehen, bspw. Jugendarbeitslosigkeit, der Integration benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen und insbesondere Herausforderungen im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel wie einem projizierten oder bereits eintretenden Arbeitskräftemangel, drohender oder bereits manifester Finanzierungsprobleme von Sozialversicherungen, Altersarmut etc. Bisher hat dies allerdings nicht dazu geführt, dass gemeinsame Lösungsstrategien beschlossen, stärker institutionalisiert, finanziell besser ausgestattet und öffentlich kommuniziert würden. Insofern ist auch hier Potential angelegt, das aber bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ansatzweise ausgeschöpft wurde (vgl. auch Ausblick in Kap. 8.6).

Erklärungsansätze

Auf der Suche nach Erklärungsfaktoren für die unterschiedlichen Ausmaße von Europäisierungseffekten kann zunächst auf etablierte Kategorien der Europäisierungsforschung zurückgegriffen werden, die sich in weiten Teilen sinnvoll anwenden lassen. So sind in der Tat Pfadabhängigkeiten und nationale ‚Filter' (vgl. Anderson 2015a: 33) zu beobachten, die einer Konvergenz zwischen den Mitgliedsstaaten entgegenstehen: "The path dependency of reform policies at the national level is a reality." (Saari/Välimäki 2007: 264) Dies haben die hier durchgeführten Fallstudien durchweg bestätigt, etwa bzgl. der unterschiedlichen Systemdesigns und damit verbundenen Institutionen in der Gesundheits- und Rentenpolitik oder der anhaltenden Wirksamkeit traditioneller Rollenmodelle in der Familienpolitik.

"European resources are translated and mediated differently in each country according to the domestic institutional and historical context and to the interests of the actors that have been

able to use them. Hence, what emerges is an image of diversity.” (Graziano/Jacquot/Palier 2011b: 316)

Systemwechsel – etwa von einem Ein- zu einem Mehrsäulensystem der Altersvorsorge – treten, wie aus neo-institutionalistischer Sicht zu erwarten, tendenziell an ‘critical junctures‘ wie der schwedischen Wirtschaftskrise der 1990er, der herausfordernden Haushalts- und Arbeitsmarktsituation in Deutschland um 2000 oder im Fall Italiens um 2010 auf (s. o. Abschnitt 2.1.2), wenngleich auch solche Krisenreaktionen häufig “closely related to existing welfare state arrangements“ (van Hooren/Kaasch/Starke 2014: 617) sind.[119]

Auch unterstützen die Befunde weitere mittlerweile klassische Europäisierungsparadigmen, etwa den des fit/misfit (Börzel/Risse 2003)[120], wenn etwa in der Beschäftigungspolitik bei einem grundlegenden misfit wie in den Fällen Italien und Polen eine Anpassung offenkundig schwierig ist und allenfalls graduell und langfristig erfolgt und in Fällen weitgehender Übereinstimmung (Schweden und Großbritannien) nur ein geringer Anpassungsdruck entsteht. Ob der dazwischen angesiedelte Fall Deutschland – als moderater misfit – tatsächlich ein großes Ausmaß an Europäisierung in diesem Feld aufweist, zumindest für die Frühphase der EBS, ist, wie in Abschnitt 4.2.1 diskutiert, allerdings umstritten.

Für den Erklärungsansatz ‚Farbenlehre der Regierungen‘ wurden in einigen Fällen unterstützende Argumente gefunden: Um nur wenige Beispiel zu nennen, variierten das Ausmaß an und die Ambitionen bzgl. des Ausbaus der Kinderbetreuung in Italien und damit die Übereinstimmung mit europäischen Zielen erheblich mit der Zusammensetzung der jeweiligen Regierung (vgl. Kap. 7.6). Technokratische Regierungen wiesen in Italien insgesamt eine höhere substanzielle Reformwahrscheinlichkeit auf (vgl. Köppl 2014: 103; bspw. in der Rentenpolitik), und für die Entstehung und Ausgestaltung der EBS waren gleichzeitig amtierende sozialdemokratische Regierungen in mehreren Mitgliedsstaaten ein entscheidender Faktor (vgl. Kap. 4.1). Andererseits wurde auch gezeigt, dass etwa im Fall Großbritanniens der Wechsel von der konservativen zur Labour-Regierung 1997 nur partiell einen Wandel sozial- und europapolitischer Leitbilder auslöste. Für den Vetospieler-Ansatz, nach dem innerstaatliche Akteure aktiv eine Europäisierung „ihres“ jeweiligen Betätigungsfeldes zu verhindern bzw. zu begrenzen versuchen, wurden ebenfalls einige Belege identifiziert, neben der generellen Abwehr von

119 Die Autoren verweisen bspw. darauf, dass Schweden quasi intuitiv in jeder Krise Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik ausgebaut habe, während kontinentaleuropäische Mitgliedsstaaten wie Deutschland eher auf die Verknappung von Arbeit, bspw. durch Kurzarbeit, setzen (vgl. van Hooren/Kaasch/Starke 2014: 617).

120 Das Konzept des fit/misfit wird hier in einem weiteren Sinne als grundlegende Übereinstimmung von Zielperspektiven und Instrumenten verstanden, da in weiten Teilen der betrachteten Politikfelder kein verbindlicher Standard vorliegt, an dem ein solcher fit oder misfit präzise gemessen werden könnte.

Kompetenzverlagerungen durch nationale Regierungen bspw. in Gestalt des Widerstands italienischer Gewerkschaften gegen Arbeitsmarkt- und Rentenreformen vor allem in der Prä-Krisenzeit oder desjenigen der katholischen Kirche in Polen gegen Veränderungen des Frauen- und Familienbildes.

Auch der compliance-Tradition einzelner Mitgliedsstaaten (bspw. Falkner/Hartlapp/Treib 2009) kommt im Sinne eines Selbstverständnisses bspw. als zuverlässiger ‚Regelbefolger' plausible Erklärungskraft zu. Demzufolge muss festgehalten werden, dass erstens weder Hypothese 2a noch Hypothese 2b ‚in Reinform' zutrifft, sondern sich auch und gerade in der ‚Krisenlogik' europäische Einflüsse auf nationale Sozialpolitik erheblich unterscheiden, und dass zweitens eine ganze Reihe von Bestimmungsfaktoren identifiziert wurden, deren relative Stärke sich jedoch nicht seriös bestimmen lässt. Darunter fallen sowohl statische Faktoren wie der Beitrittszeitpunkt als auch tendenziell stabile wie das Ausmaß der grundsätzlichen ‚EU-Freundlichkeit' in politischen Eliten und Bevölkerungen und die Mitgliedschaft in der Eurozone als auch stärker volatile wie die Regierungszusammensetzung, die Haushaltssituation oder die aktuelle politische Stärke unter den Mitgliedsstaaten. Vor allem aber, und das zeigen die folgenden Tabellen 18-21, bestimmt neben haushaltspolitischen Faktoren auch die feldspezifische Leistungsfähigkeit, hier exemplarisch an einigen Indikatoren illustriert, das Ausmaß an europäischem Druck auf die einzelnen Mitgliedsstaaten, wenngleich die Erklärungskraft unter den vier betrachteten Feldern erkennbar variiert und die Indikatoren illustrierenden und nicht erschöpfenden Charakter haben.

Für alle vier Felder gilt zunächst, dass die Gesamt-Sozialausgaben – gemessen an ihrem Anteil am BIP – als Erklärungsfaktor ausfallen, da sie in vier der fünf Länder fast identisch sind, nämlich in Deutschland bei 29,1%, in Großbritannien bei 27,4%, in Schweden bei 29,6% und in Italien bei 29,9% liegen. Lediglich Polen weicht mit 19,1% Ausgabenanteil deutlich von dieser Größenordnung ab (Daten nach WKO 2017): “in terms of social spending we can roughly distinguish two clusters of member states, namely the old and the new member states." (Leschke/Theodoropoulou/Watt 2015: 316) Für die Beschäftigungspolitik wurden als Performanz-Indikatoren die Arbeitslosen- und die Gesamt-Beschäftigungsquote sowie die Beschäftigungsquote Älterer gewählt und – wie in allen weiteren Fällen analog – für einen ersten Zeitraum, der der unterstellten ‚OMK-Phase' entspricht oder in diese fällt (je nach Datenverfügbarkeit), und einen zweiten, der die ‚haushaltspolitische Phase' abdeckt, jeweils Durchschnittswerte berechnet. Deutliche Verbesserungen sind dabei grün, erhebliche Verschlechterungen rot unterlegt, wobei die absoluten Werte sich in der Schriftfarbe nicht widerspiegeln. Parallel dazu wurden als Indikatoren für das Haushaltsumfeld der Ausgabenanteil für Arbeitsmarktpolitik am BIP sowie zusätzlich derjenige für aktive Arbeitsmarktpolitik gewählt. Für alle Handlungsfelder aufgeführt werden als Indikatoren der allgemeinen Haushaltssituation des jeweiligen Mitgliedsstaates die Staatsverschuldung in

% des BIP sowie das jährliche Haushaltsdefizit, wobei auch für die Haushaltsumfeld-Indikatoren analog Durchschnittswerte für die beiden Phasen berechnet wurden.

Tab. 18: Performanz- und Finanzindikatoren Beschäftigungspolitik

	Europäisierungsgrad	Performanz-Indikatoren			Haushaltsumfeld			
		Arbeitslosigkeit in %*	Beschäftigungsquote in %*	Beschäftigungsquote Älterer in %*****	Ausgaben AM in %/BIP **	Ausgabenanteil ALMP in %/BIP **	Staatsverschuldung in %/BIP*	Haushaltsdefizit in %%BIP ***
DE	+ → O	*9,2*	*70,2*	*52,5*	*2,6*	**0,7**	63,4	-1,3
		5,8	*76,5*	*61,6*	*1,8*	**0,4**	76,4	-1,1
SWE	O → O	6,6	78,7	70,1	1,9	0,8	46,5	+2,3
		8,0	79,4	72,5	1,8	1,0	40,9	-0,7
UK	O → O	5,1	74,9	57,7	0,5	0,1	**39,5**	**-3,5**
		7,2	74,7	58,9	0,7****	0,1****	**81,0**	**-7,2**
PL	+ → O	*15,7*	*59,7*	*30,7*	1,1	0,4	44,3	-3,3
		9,2	*65,4*	*38,5*	0,8	0,4	52,5	-4,8
IT	+ → +(+)	**7,7**	61,1	*34,0*	**1,1**	0,4	**101,7**	-3,0
		10,3	60,7	*41,0*	**1,8**	0,3	**122,9**	-3,5

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen auf Grundlage von Eurostat 2016c, 2016d, 2017f, 2016e, 2016f, 2016h und 2016i; positive Trends heller und kursiv, negative fett markiert, andere: keine oder (im Vergleich) geringe Veränderungen (unabhängig vom Ausgangsniveau)

Durchschnittwerte jeweils für die Jahre 2001-2008 sowie 2009-2015; ** Durchschnittwerte für die Jahre 2004-2008 und 2009-2015; *** Durchschnittswerte für die Jahre 2005-2008 und 2009-2015; ****Daten ab 2011 liegen nicht vor; ***** Daten nur für 2007-2008 und 2009-2015 verfügbar

Ein Zusammenhang des Europäisierungsdrucks mit den Performanz-Indikatoren der Arbeitslosen- und (Gesamt- wie altersspezifischen) Beschäftigungsquoten liegt nahe. Während insbesondere für Schweden – und auf etwas niedrigerem Niveau auch für Großbritannien – gilt, dass bei im Vergleich sehr guten Beschäftigungsdaten kein Anlass für europäischen Reformdruck besteht, haben sich für Deutschland zwischen den beiden idealtypischen Phasen alle drei Indikatoren deutlich verbessert, parallel zum Sinken des

Europäisierungsdrucks. Eine parallele Entwicklung auf geringerem Grundniveau weist Polen auf. In Italien hat sich einer der Performanz-Indikatoren, nämlich die Arbeitslosenquote, deutlich verschlechtert, während dies für die Gesamtbeschäftigung nur in geringem Maße gilt und sich die Beschäftigungsquote Älterer sogar deutlich, wenn auch auf niedrigem Niveau, verbessert hat. Ein Abgleich mit dem employment scoreboard aus dem Beschäftigungsbericht (exemplarisch Europäische Kommission/Rat der EU 2017) ergibt bei etwas stärker ausdifferenzierten Indikatoren ein paralleles Bild:

Tab. 19: Employment scoreboard 2017

	Unemployment rate	**Youth unemployment rate**	**NEET rate**	**Gross disposable household income**	**At-risk-of-poverty rate**	**Inequality S80/S20**
Best performes	Germany	Germany	Germany Sweden			
Better than average	Poland United Kingdom	United Kingdom		Poland United Kingdom	Sweden	Sweden
Good but to monitor						
On average	Sweden	Poland Sweden	United Kingdom Poland	Germany Sweden United Kingdom*	Germany United Kingdom	Germany Poland United Kingdom
Weak but improving						
To watch	Italy			Italy	Poland	Italy
Critical situations		Italy	Italy		Italy	

Quelle: Europäische Kommission/Rat der EU 2017: 20, eigene Länderauswahl. * Doppelnennung unklar

Dass für Italien ein gesteigertes Maß an Europäisierung festgestellt wurde, ist, wie in der Fallstudie (Kap. 4.6) gezeigt, dennoch vor allem dem haushaltspolitischen Umfeld geschuldet. Die feldspezifischen Ausgaben sind hierbei, wie Tab. 18 illustriert, kein ausschlaggebender Faktor, da diese sowohl eine relativ geringe Spanne unter den Mitgliedsstaaten und im zeitlichen Verlauf als auch insgesamt keine vergleichbare Größenordnung wie Renten- oder Gesundheitsausgaben aufweisen (dasselbe gilt für den Anteil der ALMP-Ausgaben). Vielmehr erscheint die finanzielle Gesamtsituation – hier: die Staatsschuldenquote – als zentrale Variable, deren Ausprägung zumindest mitentscheidend für die Aktivierung oder Intensivierung europäischen Drucks auf formellen wie

informellen Wegen ist, wie wiederum der Fall Italiens und der “fast-forward Europeaniziation“ (Ladi/Graziano 2014) illustriert. Allerdings deuten die Daten auch darauf hin, dass dies außerhalb der Eurozone so nicht gilt, denn auch die entsprechenden Werte für Großbritannien weisen eine deutliche Verschlechterung nach, während allerdings zugleich die Performanz-Indikatoren vergleichsweise gut ausfallen.

Die Schwierigkeit der Bestimmung geeigneter und konsensfähiger Performanz-Indikatoren für die Gesundheitspolitik (vgl. bspw. EPC/Europäische Kommission 2010: 63ff.), also zur Messung der Qualität von Gesundheitssystemen, zeigt sich zum einen an der massiven Kritik an einem im Jahr 2000 von der WHO (2000) vorgelegten Ranking, zum anderen an den erheblichen diesbezüglichen Differenzen unter den Mitgliedsstaaten und an einem Set von über 60 derzeit im europäischen Rahmen verwendeten Indikatoren, nämlich der European Core Health Indicators (ECHI), die jeweils Einzelaspekte beleuchten. Zum einen sind schon einzelne Indikatoren für sich genommen strittig, weil bspw. die Lebenserwartung naheliegenderweise nicht nur von der Qualität des Gesundheitssystems, sondern etwa auch von Ernährung, Einkommen usw. abhängt. Zum anderen steht das Problem im Raum, dass die Gesamtqualität eines Systems kaum zu bestimmen ist, wenn bspw. System A einen allgemeinen Zugang gewährleistet, aber Defizite bzgl. der Qualität der Versorgung aufweist, während in System B Zugangsschwierigkeiten auftreten, aber die Qualität exzellent ist usw. Als Annäherung werden hier die folgenden Indikatoren verwendet: 1) für den Zugang zum Gesundheitswesen die Einschätzungen von Patienten (Proportion of people with self-declared unmet needs for health care services due to either financial barriers, waiting times or travelling distances; einer der ECHI-Indikatoren) und 2) die durchschnittlichen Überlebensraten bei Krebs als zentraler Indikator für die Leistungsfähigkeit von Gesundheitssystemen (vgl. De Angelis et al. 2014).

Tab. 20: Performanz- und Finanzindikatoren Gesundheitspolitik

	Europäisierungsgrad	Performanz-Indikatoren*		Haushaltsumfeld			
		Bewertung Zugang, Defizite aus Patientensicht ***	Überlebensraten bei Krebs *****	Öff. Ges.-Ausgaben in %/BIP ****	Öff. Ges. ausgaben, Projektion bis 2060 in %/BIP	Staatsverschuldung in %/BIP*	Haushaltsdefizit in %/BIP**
DE	O/+ → O	*5,0*	m 56,18	8,0	+0,7	63,4	-1,3
		1,6	w 62,12	8,6		76,4	-1,1
SWE	O → O	2,7	m 64,82	**7,4**	+0,6	46,5	+2,3
		1,6	w 63,88	**9,3**		40,9	-0,7
UK	O/+ → O	1,7	m 46,91	**6,5**	+1,5	**39,5**	**-3,5**
		1,6	w 52,70	**7,9**		**81,0**	**-7,2**
PL	O → O	7,9	m 34,66	4,4	+1,3	44,3	-3,3
		8,1	w 46,47	4,7		52,5	-4,8
IT	O/+ → O	**4,8**	m 52,90	6,4	+0,8	**101,7**	-3,0
		6,1	w 60,66	7,1		**122,9**	-3,5

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen auf Grundlage von Europäische Kommission 2017b, De Angelis et al. 2014, Weltbank 2017a, Europäische Kommission 2015g, Eurostat 2016f und 2016e. Positive Trends heller und kursiv, negative fett gesetzt, andere: keine oder (im Vergleich) geringe Veränderungen.

Durchschnittwerte für die Jahre 2001-2008 sowie 2009-2015; ** Durchschnittswerte für die Jahre 2005-2008 und 2009-2015; *** Durchschnittswerte für die Jahre 2004-2008 und 2009-2015; **** Durchschnittwerte für die Jahre 2001-2008 und 2009-2014; ***** 5-Jahres-Überlebensrate, Über-15-Jährige, Diagnosezeitraum 2000-2007, keine Daten für den Zeitraum danach verfügbar

Angesichts des insgesamt geringen festgestellten Europäisierungsdrucks in diesem Feld fällt eine Diskussion der Zusammenhänge zu – überdies stark umstrittenen – Performanz-Kriterien, aber auch zu haushaltspolitischen Rahmenbedingungen schwer. Wenn für den ersten Teil des Beobachtungszeitraums in mehreren Fällen eine stärkere Europäisierung festgestellt wurde als für spätere Jahre, so betrifft dies primär rechtliche Anpassungen im Zuge der Patientenmobilität, die von der Leistungsfähigkeit der einzelnen Systeme und der jeweiligen Haushaltslage naturgemäß unabhängig sind. Dementsprechend lässt sich

zwar festhalten, dass sich die Zugangsdefizite nach Patientenangaben in Deutschland gebessert haben, in Schweden und Großbritannien auf ohnehin niedrigem Niveau verharren, in Polen trotz leichter Verbesserung am höchsten ausfallen und in Italien leicht gestiegen sind; ein überzeugender Zusammenhang zum Ausmaß europäischen Drucks ergibt sich daraus jedoch nicht unmittelbar. Der Fall der Krebs-Überlebensraten vermag dies ebenfalls zu illustrieren: Zwar deuten die Daten auf diesbezügliche Defizite in Großbritannien und Polen hin, aber eben nur schlaglichtartig, zumal hier ein Vergleich im Zeitverlauf aufgrund der Datenlage nicht möglich war. Angesichts der komplexen und kontroversen Frage nach relevanten Einflussfaktoren neben dem Gesundheitssystem selbst ergibt sich daraus offenbar keine tragfähige Grundlage für europäische Kritik entlang dem Kriterium der Qualität; Zugang und finanzielle Nachhaltigkeit – die ja auch zwei zentrale OMK-Ziele darstellen – sind hier eher greifbare Themen.

Dies leitet über zum Bereich des haushaltspolitischen Umfelds. Die Gesundheitsausgaben bewegen sich mit Ausnahme Polens in einer ähnlichen Größenordnung; dasselbe gilt für die Projektionen bzgl. zu erwartender Ausgabensteigerungen. Angesichts der Ergebnisse der Fallstudien muss der Schluss lauten, dass sich der haushaltspolitische Druck konkret auf die Gesundheitssysteme in der Krise nicht systematisch für alle Mitgliedsstaaten erhöht hat. Italien als angesichts der Staatsverschuldung naheliegendster Kandidat einer Kriseneuropäisierung unter den hier betrachteten Mitgliedsstaaten weist in der Tat einen erhöhten Fokus auf Einsparungen im Gesundheitswesen auf, ohne dass allerdings der formale Weg der CSR für die Gesundheitspolitik eine nennenswerte Rolle gespielt hätte (vgl. Kap. 5.6). Eine – hier nicht zu leistende – Betrachtung der ‚Programmländer' würde hier das Bild sinnvoll ergänzen (vgl. bspw. Földes 2016; Schmucker 2013).

Für die Rentenpolitik ergeben sich zentrale Indikatoren aus den Zielen der Adäquatheit (Ersatzrate und Armutsgefährdung) sowie der finanziellen Nachhaltigkeit (Abhängigkeitsrate, Rentenausgaben und Ausgabenprojektion). Das dritte OMK-Ziel der Modernisierung wird in Gestalt der Angleichung der Regelungen für Männer und Frauen auf rechtlichem Weg um- bzw. durchgesetzt und hier nicht abgebildet.

Tab. 21: Performanz- und Finanzindikatoren Rentenpolitik

	Euro-päisie-rungs-grad	Performanz-Indikatoren[121]		Haushaltsumfeld				
		durchschn. Ersatzrate ***	Altersarmutsrisiko in % ***	Abhängigkeitsrate + Projektion****	Rentenausgaben in %/BIP ******	Rentenausgaben, Projektion bis 2050 bzw. 2060 *****	Staatsverschuldung in %/BIP*	Haushaltsdefizit in %/BIP **
DE	+ → O	0,46	15,1	**32,0**	8,5	*+ 5,0*	63,4	-1,3
		0,47	16,1	**55,0**	8,7	*+2,7 PP*	76,4	-1,1
SWE	O → O	**0,62**	**12,7**	**31,1**	7,6	*+2,6*	46,5	+2,3
		0,58	**17,1**	**42,6**	8,9	*-1,4 PP*	40,9	-0,7
UK	O → O	0,44	*27,5*	**27,5**	**8,5**	-1,1	**39,5**	**-3,5**
		0,49	*20,1*	**43,4**	**10,2**	+0,7 PP	**81,0**	**-7,2**
PL	O → +	0,58	*31,5*	**22,2**	6,5	k. A.	44,3	-3,3
		0,59	*21,9*	**64,8**	7,3	-0,7 PP	52,5	-4,8
IT	O → +	*0,55*	24,9	**33,7**	**8,8**	*+2,1*	**101,7**	-3,0
		0,59	22,0	**62,5**	**10,7**	*-1,9 PP*	**122,9**	-3,5

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen auf Grundlage von Eurostat 2016j, 2016a, 2017a, 2017c, 2017b, Economic Policy Committee 2001, Europäische Kommission 2015g, Eurostat 2016f und 2016e. Positive Trends heller und kursiv, negative fett gesetzt, andere: keine oder (im Vergleich) geringe Veränderungen.

Durchschnittwerte für die Jahre 2001-2008 sowie 2009-2015; ** Durchschnittswerte für die Jahre 2005-2008 und 2009-2015; *** Durchschnittswerte für die Jahre 2004-2008 und 2009-2015; **** Daten für 2015 und Projektion für 2060; ***** Projektionen für 2060 nach den Ageing Reports 2001 und 2015; ****** Daten für 2006-2008 und 2009-2014

Auch in diesem Fall ist ein möglicher Zusammenhang zwischen beiden Typen von Indikatoren und dem Europäisierungsausmaß differenziert zu betrachten. Unter den Performanz-Indikatoren geht weder eine Veränderung der Ersatzrate

121 Eurostat (2016j bzw. 2017c) definiert die Ersatzrate als “Ratio of the median individual gross pensions of 65-74 age category relative to median individual gross earnings of 50-59 age category, excluding other social benefits” und die Abhängigkeitsrate als “ratio between the number of persons aged 65 and more over the number of working-age persons (15-64 years)”.

nach unten (Schweden) oder nach oben (Großbritannien und Italien) noch ein Anstieg (Schweden) oder eine Senkung (Großbritannien, Polen) der Armutsgefährdung im Alter mit einer unmittelbaren Veränderung des Europäisierungsdrucks einher. Analog zu den bisher betrachteten Feldern ist auch hier zu berücksichtigen, dass neben Veränderungen der Werte auch deren absolutes Niveau von zentraler Bedeutung ist: Wenngleich in Schweden bzgl. beider Indikatoren ein gewisser Negativtrend erkennbar ist, weist das Land noch immer ein absolut betrachtet vergleichsweise hohes Niveau auf.

Ähnlich ambivalent verhalten sich die Indikatoren für das Haushaltsumfeld zum festgestellten Europäisierungsdruck: Den höchsten und zudem im Beobachtungszeitraum deutlich gestiegenen Ausgabenanteil weist zum einen Italien auf, für das eine Intensivierung der Europäisierung tatsächlich festgestellt wurde, zum anderen jedoch Großbritannien, für das dies nicht gilt. Nimmt man die Projektionen für zukünftige Ausgaben hinzu, so ergibt sich ein weiterhin uneinheitliches Bild: War Deutschland zunächst in der Phase stärkerer Europäisierung ein Anstieg um fünf Prozentpunkte prognostiziert worden, so hat sich diese Projektion mittlerweile deutlich verbessert. Allerdings gilt dieser Befund auch für Schweden und Italien – jeweils deutlich –, wobei für Schweden durchgehend ein geringes Maß an Europäisierung und für Italien trotz dieser Verbesserung eine Steigerung festgestellt wurde. Ergänzend kann zum einen die prognostizierte Veränderung des Altersabhängigkeitsquotienten (das Verhältnis der Über-65-Jährigen zu den 15-64-Jährigen) herangezogen werden, das sich in allen fünf Mitgliedsstaaten negativ entwickelt, wobei Schweden und Großbritannien noch die günstigsten Werte aufweisen, Deutschland im Mittelfeld liegt und Polen und Italien die ungünstigste Entwicklung prognostiziert wird. Dass dies zusammen mit der Prognose bzgl. der Ausgaben einen relevanten Faktor zumindest im Fall Italien ausmacht, erscheint plausibel, als ausschlaggebend hat sich in der Fallstudie (Kap. 6.6) für Italien aber der Aspekt der Staatsverschuldung erwiesen. Unterdessen ergibt sich das gestiegene Maß an Europäisierung im Fall Polens aus rechtlichen Anpassungen, die mit dem haushaltspolitischen Umfeld nur mittelbar zusammenhängen. Interessant ist vor diesem Hintergrund auch der Fall Großbritanniens, das ebenfalls eine deutlich gestiegene Schuldenquote – wenngleich auf niedrigerem Niveau – und ein erhebliches durchschnittliches Haushaltsdefizit in den ‚Krisenjahren' aufweist, ohne dass es jedoch zu substanziellem Europäisierungsdruck gekommen wäre. Die Nicht-Mitgliedschaft in der Eurozone bietet die naheliegendste Erklärung, die Besonderheiten des britischen Rentensystems, das wenig Raum für Einsparungen in der öffentlichen Säule lässt, und möglicherweise auch antizipierte nationale Widerstände sind plausible weitere Ansätze.

Für die Familienpolitik schließlich sind angesichts der vielfältigen Zielsetzungen von Familienpolitik (vgl. Kap. 7) sehr unterschiedliche Indikatoren denkbar, unter denen an dieser Stelle die Kinderarmutsgefährdung, die Betreuungsquote (bzw. hier negativ gewendet: das Fehlen von Betreuungsplätzen) sowie

– umstritten und angreifbar, aber zunehmend im Fokus – die Fertilitätsrate gewählt wurden.

Tab. 22: Performanz- und Finanzindikatoren Familienpolitik

	Europäisierungsgrad	Performanz-Indikatoren			Haushaltsumfeld		
		Kinderarmutsgefährdung in % der Unter-18-Jährigen*****	Keine formale Kinderbetreuung, Unter-3-Jährige**	Fertilitätsrate***, (Kinder pro Frau)	Ausgaben Familie in %/BIP****	Staatsverschuldung in %/BIP*	Haushaltsdefizit in %/BIP**
DE	+ → O/+	19,7	*82,8*	*1,36*	2,0	63,4	-1,3
		19,7	*76,1*	*1,42*	2,2	76,4	-1,1
SWE	O → O	16,3	*52,0*	1,88	*3,1*	46,5	+2,3
		16,2	*43,8*	1,91	*3,5*	40,9	-0,7
UK	O → O	29,6	66,3	1,86	*3,0*	**39,5**	**-3,5**
		29,9	68,7	1,87	*3,9*	**81,0**	**-7,2**
PL	O → +	*40,0*	74,8	1,32	1,2	44,3	-3,3
		29,4	76,5	1,34	1,3	52,5	-4,8
IT	O → -	**28,6**	97,3	1,41	1,2	**101,7**	-3,0
		31,6	95,7	1,41	1,4	**122,9**	-3,5

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen auf Grundlage von Eurostat 2017e, 2016, 2017d, OECD 2017. Positive Trends heller und kursiv, negative fett gesetzt, andere: keine oder (im Vergleich) geringe Veränderungen.

Durchschnittwerte für die Jahre 2001-2008 sowie 2009-2015; ** Durchschnittswerte für die Jahre 2005-2008 und 2009-2015; ***Durchschnittswerte für die Jahre 2006-2008 und 2009-2015; **** Durchschnittswerte für die Jahre 2001-2008 und 2009-2013; ***** Durchschnittswerte für die Jahre 2004-2008 und 2009-2015

Der Fall Deutschland spricht für einen bestehenden Zusammenhang zwischen Performanz-Indikatoren und Europäisierungsausmaß. Im Beobachtungszeitraum hat sich die Kinderarmutsgefährdung kaum verändert, die Betreuungssituation hat sich deutlich verbessert, und auch die Geburtenrate steigt von einem niedrigen Ausgangsniveau wieder leicht, während der festgestellte (wenngleich umstrittene) europäische Druck tendenziell nachlässt. Schweden weist für alle betrachteten Indikatoren die jeweils günstigsten Werte auf, was plausibel die fast vollständige Absenz europäischer Einflüsse erklärt. Großbritannien weist ein gemischtes Bild mit hoher Kinderarmutsgefährdung, mittleren

Betreuungskapazitäten und relativ hohen Geburtenraten auf, wobei aufgrund der Besonderheiten der britischen Familienpolitik (vgl. Kap. 7.4) allenfalls eine zusätzliche Sensibilisierung für national bereits präsente Themen, insbesondere Kinderarmut und Betreuungsausbau, festgehalten werden kann. Für Polen wurden intensivere Ausbaubemühungen festgestellt, die sich jedoch in den Zahlen (noch) nicht widerspiegeln. Die Kinderarmutsgefährdung hat sich deutlich und die Fertilitätsrate leicht verbessert, so dass weniger von einem durch schlechte Performanz ausgelösten gesteigerten Druck als vielmehr von größerer Resonanz europäischer Impulse auszugehen ist. Plausibel erscheint angesichts der Ausgaben für Familienpolitik auch eine ‚invertierte Logik' haushaltspolitischer Einflussnahme in dem Sinne, dass Polen – und ggf. auch Italien – als den beiden Mitgliedsstaaten mit den niedrigsten Ausgabenanteilen nahegelegt wird, nicht weniger auszugeben, sondern vielmehr angemessen zu investieren, insbesondere in den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur. Italien schließlich stellt insofern einen Sonderfall dar, als hier tatsächlich ein negativer Europäisierungseffekt (retrenchment) festgestellt wurde, indem (auch) europäisch induzierte Einsparungen negative Folgeerscheinungen für eigentlich auf europäischer Ebene verfolgte Ziele mit sich bringen: Der Betreuungsausbau stagniert auf ohnehin extrem niedrigem Niveau, die Kinderarmutsgefährdung steigt zwar nur geringfügig, aber auf hohem Grundniveau.

Idealtypisch lassen sich aus dieser Diskussion vier Fälle konstruieren, die in Tab. 23 zu einer Matrix zusammengeführt werden. Fallen sowohl die feldspezifischen Performanz- als auch die Finanzindikatoren positiv aus, so ergibt sich naheliegenderweise – mit möglicher Ausnahme rechtlicher Einflüsse in Einzelaspekten – kein Anpassungsdruck. Das zweite Feld umfasst Fälle, in denen die Performanz als nicht problematisch bewertet wird, das Haushaltsumfeld dagegen schwierig ist. Hier haben die Fallstudien ‚mit dem groben Pinsel' ergeben, dass für Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion ein moderater Anpassungsdruck resultiert, während dieser für Nichtmitglieder gering ausfällt. Der hypothetische dritte Fall einer guten feldspezifischen Performanz in einem negativen Finanzumfeld ist so in den Fallstudien nicht aufgetreten – am ehesten noch im Fall der polnischen Gesundheitspolitik –, hier kann ein niedriger Anpassungsdruck daher lediglich vermutet werden. Ein hohes Maß an Europäisierungsdruck ergibt sich erwartungsgemäß im ‚doppelt negativen' Szenario 4.

Tab. 23: Matrix Performanz- und Finanzindikatoren

	Haushaltsumfeld +	Haushaltsumfeld -
Performanz +	*kein Anpassungsdruck* Bsp.: Schweden/Familienpolitik	*mittlerer (WWU) Anpassungsdruck* Bsp.: Italien/Gesundheit *bzw. geringer (Nichtmitglieder) Anpassungsdruck* Bsp.: Großbritannien/Beschäftigung
Performanz -	*geringer Anpassungsdruck* Bsp.: am ehesten Polen/Gesundheitspolitik	*hoher Anpassungsdruck* Bsp.: Italien/Beschäftigung + Alterssicherung

Quelle: eigene Darstellung, stark vereinfacht und ohne Berücksichtigung der zeitlichen Komponente. Ebenso bedeutet die Verwendung eines Plus- bzw. Minuszeichens nicht, dass das betreffende Feld keine Probleme bzw. eine durchweg defizitäre Bilanz aufweisen würde.

Upload

Im nächsten Schritt wurden auch für den Upload-Bereich zunächst zwei einander widersprechende Hypothesen formuliert:

H3a: Die Upload-Aktivitäten der Mitgliedsstaaten fallen gering aus bzw. erschöpfen sich in der Regel in einer defensiven Blockade weiterer Integrationsschritte. Entsprechendes Engagement nimmt weiter ab, weil auch die Aktivität der Gemeinschaftsinstitutionen sinkt und angesichts sehr heterogener und vielfach drängender Problemlagen in den Mitgliedsstaaten weniger Aufmerksamkeit und Ressourcen für die europäische Ebene zur Verfügung stehen.

H3b: Upload-Aktivitäten werden von den Mitgliedsstaaten als zentrales Instrument der Einflussnahme und ‚Vorab-Entschärfung‘ möglichen Downloads genutzt. Angesichts einer zunehmend von nationalen Interessen geprägten Integrationslogik, als existenziell wahrgenommener Problemlagen und evidenter Interdependenzen steigt ihr Stellenwert noch zusätzlich.

Hier liefern die Untersuchungsergebnisse eine weitgehende Stützung der Hypothese 3a. Insgesamt fielen – wie gezeigt – die Upload-Ambitionen über alle Mitgliedsstaaten und Handlungsfelder eher gering aus (passives ‘fence-sitting‘) bzw. es dominierte die Abwehr weiterer ex- oder impliziter Kompetenztransfers auf die europäische Ebene (bremsendes ‘foot-dragging‘). Im zeitlichen Verlauf treten dabei wenig Veränderungen auf, so dass von einer im Zuge der Krise grundsätzlich modifizierten Aktivität und Logik bzgl. des Uploads nicht ausgegangen werden kann. Insbesondere im Gesundheitsbereich ist deutlich erkennbar, dass die Frequenz europäischer Initiativen (insbesondere

jenseits von Detailfragen) deutlich gesunken ist, so dass in der Tat auch die Notwendigkeit evtl. Upload-Bemühungen abgenommen hat. Bestätigt hat sich schließlich auch die Unterstellung, dass nationale Ressourcenknappheit finanzieller, institutionell/personeller und zeitlicher Art Upload-Engagement behindert, wie insbesondere die Fälle Italiens – noch einmal verstärkt in der Krise – und Polens zeigen.

Allerdings wurden durchaus – und über den gesamten Untersuchungszeitraum – in Einzelfällen ‚progressive' und teils erfolgreiche Upload-Versuche festgestellt, etwa durch eine Reihe von Mitgliedsstaaten im Zeitraum der Entstehung der EBS (unter den hier betrachteten Mitgliedsstaaten waren dies Schweden und Großbritannien) oder durch vor allem Schweden im Bereich der Gleichstellungs- und Vereinbarkeits- als Teilbereich von Familienpolitik (vgl. Kap. 4.3.2, 4.4.2, 7.3.2). In beiden Fällen hat weniger das ‚Vorab-Entschärfen' möglicher europäischer Einflüsse als vielmehr der Transfer von Bereichen eigener Stärke auf die europäische Ebene eine zentrale Rolle gespielt.

Die daran anschließende Hypothese 4 bezog sich auf die Erfolgsaussichten von Upload-Aktivitäten:

H4: Die Erfolgschancen von Upload-Ambitionen, sowohl mit Blick auf richtungsweisende als auch auf Routineentscheidungen, steigen in dem Maß, wie es gelingt, Koalitionen mit gleichgesinnten Mitgliedsstaaten zu formen. Zudem unterliegen sie in erheblichem Ausmaß Machtasymmetrien unter den Mitgliedsstaaten, die maßgeblich durch die jeweilige aktuelle ökonomische Situation bedingt sind.

Hier ist zunächst anzumerken, dass Upload-Koalitionen sowohl in der Literatur als auch seitens der befragten Experten wenig thematisiert wurden. Dennoch bestätigen Einzelfälle, insbesondere die Entstehungsgeschichte der Europäischen Beschäftigungsstrategie, dass solche Koalitionen erstens wirksam sein können und zweitens durch ähnliche Präferenzen in konkreten Feldern sowie drittens ‚sachfremde' Faktoren wie die parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Regierungen motiviert werden. Die Bemühungen Schwedens und Finnlands, die Gleichberechtigungsagenda auf der europäischen Ebene voranzutreiben, weisen in dieselbe Richtung. Vor allem aber zeigen beide Fälle, dass nicht nur Allianzen unter den Mitgliedsstaaten, sondern auch und gerade zwischen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission zentral für einen erfolgreichen Upload eigener Präferenzen sind (vgl. bspw. auch Zirra 2009: 174). Die Unterstellung, dass politisch mächtige und ökonomisch erfolgreiche Mitgliedsstaaten grundsätzlich aktiver bzw. erfolgreicher im Bereich des Uploads sein werden, hat sich so nicht bestätigt. Es gibt keinen simplen Zusammenhang in dem Sinne, dass bspw. Deutschland in der jüngeren Vergangenheit ein deutlich erhöhtes Aktivitätsniveau beim Upload sozialpolitischer Präferenzen an den Tag gelegt und sich damit auch regelmäßig durchgesetzt hätte. Zur Begründung kann auf die Diskussion der Hypothesen 3a und 3b verwiesen werden, wo bereits eine insgesamt geringe Upload-

Dichte und die Schwerpunkte der Abwehr weiterer (faktischer) Kompetenztransfers einerseits sowie in einzelnen Feldern eigener Stärke andererseits konstatiert wurden. Allerdings würde eine weiterführende Diskussion um die Auswirkungen von Machtasymmetrien beim Upload nationaler sozialpolitischer Präferenzen eine explizite Auseinandersetzung im Sinne von Fallstudien zu kleinen Mitgliedsstaaten erfordern, die hier nicht durchgeführt wurde (vgl. Wäschle 2019 zur Alterssicherungspolitik, im Erscheinen).

Interload

Schließlich wurden zu möglichen Interload-Aktivitäten erneut zwei widerstreitende Hypothesen formuliert:

H5a: Interload-Aktivitäten nehmen keinen eigenständigen Stellenwert ein; relevante externe Einflüsse entstammen vielmehr dem EU-Rahmen. In der Krise sinkt die Bedeutung von Interload-Aktivitäten aufgrund divergierender Herausforderungen und fehlender Ressourcen zusätzlich.

H5b: Interload-Aktivitäten, verstanden zum einen als selektive Orientierung an einzelnen Mitgliedsstaaten, zum anderen im Sinne von ‚Interessenallianzen' gleichgesinnter Mitgliedsstaaten bis hin zum bewusst herbeigeführten ‚bypass' der EU-Institutionen, nehmen einen erheblichen Stellenwert ein und lassen sich sowohl als Element der Differenzierung als auch der Informalisierung europäischer Politik verstehen.

Hier unterstützt die vorliegende Analyse tendenziell Hypothese 5b. Interload-Prozesse finden in allen betrachteten sozialpolitischen Handlungsfeldern statt und wurden in einigen Fällen gar als wichtiger als der gemeinsame EU-Rahmen eingeschätzt, etwa vielfach im Fall Großbritanniens (wobei hier die zentralen Interload-Partner Nicht-EU-Mitgliedsstaaten sind) und partiell auch bzgl. der Kooperation der nordischen Staaten untereinander, wenngleich diese sich nach Aussage einiger Experten themenspezifisch zunehmend in den EU-Rahmen verlagert. Allerdings sind derartige Kooperationen, die teils über längere Zeit bestehen, häufig aber auch kurzfristig und einzelfallbezogen stattfinden, über den gesamten Untersuchungszeitraum festzustellen und stellen kein ‚Krisenphänomen' dar oder hätten in der Krise markant an Bedeutung gewonnen. Schwierig bleibt auch die trennscharfe Abgrenzung von Interload-Prozessen gegenüber der OMK, wobei in Einzelfällen eindeutig ein bewusstes 'bypassing' der europäischen Institutionen vorliegt, etwa bei der Kooperation einer Reihe kleinerer Mitgliedsstaaten mit Blick auf den Einkauf von pharmazeutischen Produkten. Ein Element der Hypothese 5a allerdings konnte ebenfalls bestätigt werden, nämlich die vermutete Ressourcenabhängigkeit von Interloadprozessen. In den Fällen Polen und Italien wurde deutlich, dass

institutionelle, personelle und finanzielle Defizite zielgerichteter Kontaktaufnahme und Kooperation faktisch erhebliche Hürden setzen.

8.5 Anschlussstellen für weitere Forschung

Angesichts des ohnehin breiten Designs der vorliegenden Studie musste eine Reihe von Bereichen ausgeklammert werden, die für ein umfassendes Verständnis von sozialpolitischen Europäisierungsprozessen ohne Zweifel relevant sind:

- *globale Einflüsse*: Mögliche Einflüsse (anderer) internationaler Organisationen, etwa der OECD, der WHO oder von IWF und Weltbank, wurden bereits einleitend ausgeklammert und in den Fallstudien nur sporadisch erwähnt. Eine Untersuchung der Einflüsse dortiger Debatten, Leitbilder und vergleichender Studien, um nur einige Beispiele zu nennen, auf einzelne Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, aber auch auf die Wahrnehmungen und Präferenzen der Gemeinschaftsinstitutionen konnte an dieser Stelle nicht geleistet werden. Sind bspw. Diskurse im OECD-Rahmen eine wesentliche Quelle für Leitbilder, die sich die Europäische Kommission zu eigen macht? Wirken diese primär durch die europäischen Institutionen auf die Mitgliedsstaaten oder unmittelbar von bspw. der OECD auf den jeweiligen Mitgliedsstaat, wie dies etwa für den Bildungsbereich anzunehmen ist?
- *Sozialpartner*: Wenngleich einige Experteninterviews mit Vertretern der Sozialpartner, insbesondere Gewerkschaften, durchgeführt wurden, stand diese Dimension nicht im Mittelpunkt der Studie (vgl. Kap. 2.4). Im Zusammenhang mit dem Fokus auf sozialpolitische Europäisierung im Zeichen der Krise betreffen relevante Fragestellungen etwa die Rolle der Sozialpartner im Europäischen Semester (vgl. Sabato/Vanhercke 2017) oder ihre – häufig konstatierte – Schwächung im Zuge der Krise (vgl. Schellinger 2015: 9).
- *Private Vorsorge*: In den Handlungsfeldern Rente und Gesundheit spielen zumindest in einem Teil der Mitgliedsstaaten private Versicherungen eine erhebliche Rolle, die – mit partieller Ausnahme des Falles Großbritannien – nicht näher thematisiert werden konnte. Hier sind aufgrund europäischer Wettbewerbsregeln für private Anbieter erhebliche Europäisierungseffekte zu erwarten, die es systematisch und vergleichend zu untersuchen gilt: Wie haben sich die ‚Spielregeln' und Handlungsspielräume privatwirtschaftlicher Anbieter in diesen Feldern durch europäische Regulierung verändert? Und sind umgekehrt Upload-Aktivitäten privatwirtschaftlicher Anbieter

aus dem Versicherungssektor und deren epistemic communities (Interview 6, ähnlich Interview 9) zu beobachten und ggf. mit welchen Mitteln?

- *Erweiterung des Ländersamples A*: Da das Erkenntnisinteresse dieser Studie darin lag, mögliche verallgemeinerbare, für alle Mitgliedsstaaten zutreffende Veränderungen der Europäisierungslogik zu analysieren, wurde bewusst kein ‚Programmland' in die Länderauswahl einbezogen, das Gelder aus dem europäischen ‚Rettungsschirm' in Anspruch genommen hat. Eine zusätzliche Betrachtung von Ländern "exposed to external actors to enforce particular reforms that involve immediate and possibly fundamental policy change" (van Hooren/Kaasch/Starke 2014: 618) wie Griechenland, Spanien, Portugal, Irland und/oder Zypern einschließlich der teils sehr expliziten und detaillierten sozialpolitisch relevanten Inhalte von Memoranda of Understanding wäre ohne Zweifel wünschenswert.
- *Erweiterung des Ländersamples B*: Für die vorliegende Studie wurde mit fünf Fällen (Mitgliedsstaaten) und vier Handlungsfeldern ein Kompromiss zwischen ‚tiefer' Einzelfallstudie und einem vergleichenden Design im größeren Umfang gewählt. Aufgrunddessen konnten die Dimensionen ‚kleine Mitgliedsstaaten' und ‚Vergleich von EU- und Nichtmitgliedsstaaten' nicht abgedeckt werden. Verändert sich das Bild der Europäisierungseffekte und -kanäle, wenn mit Blick auf ihre Fläche und Bevölkerung kleine EU-Mitgliedsstaaten zusätzlich einbezogen werden? Und welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten ergeben sich, wenn zusätzlich eng an die EU angebundene Nichtmitgliedsstaaten (etwa Norwegen, Island, Schweiz) mit Blick auf zeitlich parallele Reformprozesse untersucht werden?

Weiterhin haben die Ausführungen zum Upload und Interload in dieser Studie zunächst weitgehend explorativen Charakter und könnten sinnvoll durch Einzelfallstudien ergänzt werden. Bspw. wird derzeit ein länderübergreifendes Projekt unter Beteiligung der Verfasserin und finanziert durch den Nordischen Ministerrates für Gleichstellungsfragen durchgeführt, das die Rolle Schwedens bzw. der nordischen Länder insgesamt für die Entwicklung der europäischen Gleichstellungsagenda einschließlich ihrer Vorbildfunktion für familienpolitische Reformen anderer Mitgliedsstaaten näher beleuchtet. Ein solches näheres ‚Heranzoomen' an Up- und Interloadprozesse ist ohne Zweifel wünschenswert, um diese vielfach vernachlässigten Dimensionen der Europäisierung konkreter fassen zu können.

8.6 Ausblick

Ten years ago the quest for an operational description of the European Social Model might have been dismissed as 'interesting' but not strictly necessary given the capacity of Member State governments to compromise and 'muddle through'. Today, when everything 'European' is seemingly up for question in many Member States, it is an existential conundrum for the Union. (Vandenbroucke 2014: 13)

Die jahrzehntealte Debatte um ein soziale(re)s Europa erfährt gegenwärtig eine Reihe widerstreitender Impulse, aufgrund derer eine Prognose für die sozialpolitische Dimension der Europäischen Union mindestens ebenso schwerfällt wie für die Zukunft des europäischen Projekts insgesamt und die „Ursachenanalysen, Reformempfehlungen und Zukunftsszenarien konträrer und uneinheitlicher kaum sein könnten" (Platzer 2016: 92). Einerseits sind die Rahmenbedingungen für eine dafür notwendige Intensivierung – und (partielle) Supranationalisierung – sozialpolitischer Integration denkbar ungünstig:

"National welfare chauvinism is on the rise in many European nation-states, mobilized by populist political parties and Eurosceptic cleavages in referendums and national elections […], putting huge pressures on ruling governments to play down their commitments to European integration." (Hemerijck 2013: 327)

"When people start to think that their social protection starts to be dictated by Brussels or is endangered by European integration that certainly decreases public acceptance of EU integration and creates more fertile ground for populism." (Interview 44)

Zudem hat sich an den bereits eingangs (Kap. 3.1) diskutierten Systemunterschieden zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union trotz mancher Konvergenz in Einzelaspekten nichts Grundlegendes geändert. Nationale Entwicklungspfade bleiben damit eine bestimmende Größe und ein erhebliches Hindernis für die Ausprägung insbesondere stärker redistributiver europäischer Sozialpolitik:

„Wenn man etwa Großbritannien mit Schweden oder Dänemark vergleicht, dann zeigen sich so radikal unterschiedliche Vorstellungen von dem, was der Staat tun soll, dass es völlig ausgeschlossen ist, sich auf eine gemeinsame europäische Sozialpolitik zu einigen." (Scharpf in Scharpf/Leinen 2012: 14)

Eine mögliche Flexibilisierung der Integration, wie sie bspw. auch im Diskussionspapier der Kommission (2017a) zur Zukunft der Europäischen Union diskutiert wird, wobei auch der Bereich Soziales kurz Erwähnung findet,[122] sehen

122 „Eine Gruppe von Ländern aus Mitgliedern des Euro-Währungsgebiets und möglicherweise einigen anderen Mitgliedstaaten entscheidet sich für eine deutlich engere Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Steuern und Soziales. […] Vereinbarte Sozialstandards bieten den Unternehmen Sicherheit und fördern bessere Arbeitsbedingungen." (Europäische Kommission 2017a: 20)

einige Kommentatoren als Ausweg aus diesem Dilemma (vgl. bspw. Schellinger 2015). Schon 2008 schlugen Leibfried/Obinger (2008: 359) vor,

„die Mitgliedstaaten der ‚alten‘ EG-6 plus beispielsweise Österreich [könnten] eine Supranationalisierung eines modernisierten konservativen Sozial(versicherungs)staatsmodells unternehmen […] Die Praxis der ‚Klub-Bildung‘ müsste allerdings eine transparente, effektiv regelgebundene und anschlussoffene sein.“

Heute werden die Mitglieder der Eurozone insgesamt als ‚natürliche Kandidaten‘ für eine solche flexible Option diskutiert: “If reinforcing the social dimension at the EU28 level is desirable, but less feasible, more social integration on the EMU is necessary and should be more feasible“ (Vandenbroucke 2014: 63; vgl. auch Barnard/de Baere 2014: 42). In einer eng begrenzten, aber zumindest am Rande sozialpolitisch relevanten Fragen ist eine Verstärkte Zusammenarbeit bereits Realität geworden, nämlich beim Scheidungsrecht (im Jahr 2010; vgl. Barnard/de Baere 2014: 38).

Während die Umgehung von Blockaden seitens unwilliger Mitgliedsstaaten insbesondere im Kontext der stark divergierenden Präferenzen insbesondere seit der Osterweiterung für eine Differenzierung spricht, warnen Kritiker allerdings, damit könnten „unterschiedliche politökonomische Formationen dauerhaft festgeschrieben“ (Leibfried/Obinger 2008: 359) werden. Denn anders als in früheren, hier nicht weiter wiederzugebenden Debatten um eine Flexibilisierung der Integration wäre in diesem Fall nicht mehr der politische Wille das entscheidende Kriterium: „Der Kern des neuen Europas zeichnet sich nicht mehr durch Integrationswillen, sondern durch Wettbewerbsfähigkeit aus.“ (Kundnani 2018: 42) Im Ergebnis drohen asymmetrische Governancestrukturen verstetigt zu werden (Interview 77), während zentrale Probleme von ‚Krisenstaaten‘ auf diesem Weg nicht gelöst werden könnten, da Differenzierung zwar ggf. bei fehlendem Willen, jedoch kaum bei mangelnder Fähigkeit einen Ausweg bietet (vgl. Genschel/Jachtenfuchs 2018: 185).

Zudem haben, wie die Analyse der Kriseneinflüsse nachdrücklich belegt, genuin sozialpolitische Ziele in den vergangenen Jahren tendenziell im Rahmen des “fiscal austerity bias“ (Leschke/Theodoropoulou/Watt 2015: 324) einen Bedeutungsverlust gegenüber dem übergeordneten Ziel der Haushaltskonsolidierung erfahren. Zur Unterstützung dieser Aussage ließe sich eine Vielzahl von Autoren und Studien zitieren (bspw. Busch et al. 2012; Matsaganis 2012; Karanikolos et al. 2013; Ladi/Graziano 2014; Feronas 2016; Sacchi 2014; Bieling/Buhr 2015; De la Porte/Heins 2015; Földes 2016; Verdun/Zeitlin 2018; Zeitlin/Vanhercke 2018; Maricut/Puetter 2018), die sich in den Befunden trotz einer gewissen Relativierung im Zeitverlauf – mit zunehmender Entfernung vom (zumindest vorläufigen) Höhepunkt der Krise – jedoch weitgehend einig sind:

„[…] im Zuge der Eurokrise hat sich diese Schieflage […] merklich verschärft. Den weitreichenden rechtlichen Neuerungen zur verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitik

wurde bisher kein nennenswertes sozialpolitisches Instrument an die Seite gestellt“ (Schellinger 2015: 5).

“Austerity policy in combination with so-called ‘internal devaluation’ is the hard core of EU crisis policy.” (Lehndorff 2015: 13)

Exemplarisch für einzelne Handlungsfelder stellt Meardi (2012: 4) mit Verschiebungen von der DG Employment zu ECOFIN-Rat und EZB ein “abandonment of expertise on the social side of labour market[s], and the adoption of simplistic targets of flexibility and decentralisation“ fest, für die Gesundheitspolitik kritisiert bspw. Földes (2016: 304) “[that] financial sustainability and cost-effectiveness issues have been dominant.” Unabhängig davon, ob dies primär auf Initiativen der europäischen Ebene oder jeweilige innerstaatliche Faktoren zurückzuführen ist, befinden auch Heise/Lierse (2011: 510): “the international economic crisis and the resulting public debt situation have served […] as both trigger and justification of social spending cuts“, wobei diese zudem bzgl. der Belastung unterschiedlicher Einkommensgruppen sozial unausgewogen ausgefallen seien (vgl. ebd.: 510f.).

Wenn diese Befunde zutreffen, wie die Fallstudien zumindest in einem Teil der Fälle gezeigt haben, deutet dies darauf hin, dass sich die Feststellung bspw. von Boeckh/Huster/Benz (2011: 404), dass „Sozialpolitik […] den wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Fragen als produktiver – statt zumindest auch ausgleichender – Faktor untergeordnet [wird]“, durch die Krise noch verstärkt und tendenziell auch verstetigt hat. Mögliche Modifikationen bereits existierender Instrumente als Option, um diesem Ungleichgewicht entgegenzuwirken und das „in den Verträgen durchaus enthaltene[…] Potential des sozialen Acquis“ (Hacker 2018: 47) zu verwirklichen, werden in Abschnitt 8.6.1 andiskutiert.

Andererseits argumentieren sozialpolitische ‚Integrationsoptimisten‘, dass in der Krise gerade die genuin sozialpolitischen Handlungsnotwendigkeiten deutlich und öffentlich sichtbar geworden seien: “the social impact of the crisis may be expected to underline the need for poverty relief, social insurance and macroeconomic stabilization” (Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011: 4; vgl. Leinen in Scharpf/Leinen 2012: 14).[123] Vandenbroucke betrachtet aus einer politisch-strategischen ebenso wie aus einer wirtschaftlichen Perspektive ausgeprägte soziale Ungleichheiten als ebenso große Gefahr wie ausufernde ökonomische Ungleichgewichte:

“Politically, social divergence in the Eurozone threatens the sustainability of the project in that it will steadily undermine the credibility of the European project. […] In economic terms, the disparity and divergence in youth unemployment and child poverty (for example)

123 Allerdings warnt ein Befragter vor einem u. U. kurzen Anhalten dieses Effekts: Sollte die Krise in absehbarer Zeit bewältigt sein, „werden wohl alle Akteure sich entspannen, machen gedanklich Urlaub und der Handlungsdruck ist weg.“ (Interview 24)

can be seen as signalling objective economic problems that affect the long-term economic sustainability of the Eurozone.” (Vandenbroucke 2014: 51)

Diesem Argument der wirtschaftlichen Notwendigkeit steht das der identitätsstiftenden Wirkung gemeinsamer Sozialpolitik zur Seite. Aus dieser Perspektive erscheint ein „soziales Gesicht der EU als Identitätsprojekt“ (Interview 17) und bietet die Chance, mithilfe von Projekten und Strategien “devoted to people’s needs“ (Interview 96) von einem “sense of survival“zu einem “sense of common purpose” (Vandenbroucke 2014: 23) zu gelangen. In diesem Zusammenhang verweisen Kleger/Mehlhausen (2013) auf das Spannungsfeld unterschiedlicher Solidaritätsverständnisse, das sich in EU-Europa gerade neu justiere. Solidarität, die sie als Wir-Gefühl definieren, das Opferbereitschaft generiere, freiwillig bereitgestellt und “stets latent reziprok[…]” verstanden werde (ebd.: 52), sei in der Europäischen Union bislang weitgehend dem ‚organischen‘ Typus gefolgt, bei dem distributive Maßnahmen in begrenztem Rahmen aufgrund von Interdependenzen aus dem Kalkül heraus akzeptiert werden, dass „die [betreffenden…] sozialen Güter nur innerhalb dieses Kooperationsgefüges erw[o]rben [werden] können“ (ebd.: 59 unter Verweis auf Mau 2009: 68). In der Krise sehen Kleger/Mehlhausen zwar einerseits eine zumindest zeitweilig stärkere Betonung von Solidarbedingungen, und Kundnani (2018: 40) argumentiert, „[d]as stärkere Augenmerk auf die interne Konditionalität hat die Bedeutung des Wortes ‚Solidarität‘ innerhalb der EU nachhaltig verändert.“ Jedoch gebe auch Anzeichen dafür, dass der Typus der ‚distributiven Solidarität‘ an Bedeutung gewinnt, nach dem „zufällige Ungleichverteilungen zwischen den Mitmenschen kompensiert werden“ sollen, um Wohlstandssteigerungen für alle zu bewirken, mündend in einen „permanenten Umverteilungsmechanismus mit erheblichen distributiven Konsequenzen“, allerdings begrenzt durch die Eigenverantwortung der Beteiligten (Kleger/Mehlhausen 2013: 60). Beobachtbar sei eine zunehmende Hinterfragung der strikten Solidarbedingungen: „Denn zum einen scheint eine strenge Austeritätspolitik […] kontraproduktiv, […z]um anderen wird die unterstellte Selbstverschuldung der Krise seitens der betroffenen Staaten zunehmend angezweifelt“ (ebd.: 65).

Aus einer etwas anderen Perspektive, nämlich aufgrund der elektoralen Herausforderungen in zahlreichen Mitgliedsstaaten, plädiert Duke (2014: 15) für eine “provision of good news stories, demonstrating that EU policies do work, delivering a tangible, better quality of life to people.” (ebd.) Den Wählern sei der Wert (mit Abstrichen) funktionierender Sozialsysteme gerade in der Krise deutlich vor Augen geführt worden: “voters cherish the welfare state even more because of the crisis, because it does precisely what it was supposed to do: shields people from losing their jobs or protects their income in the case of unemployment” (Vis/van Kersbergen/Hylands 2012: 11). Für eine Stärkung der europäischen Dimension sozialer Sicherheit sprechen auch die Ergebnisse einer Umfrage in sieben Mitgliedsstaaten einschließlich der hier betrachteten

fünf (Ferrera/Pellegata 2017), wonach für 61% der Befragten soziale Sicherheit eine hohe Priorität auf europäischer Ebene haben sollte – umstritten bleibt dabei allerdings das Ausmaß an Konditionalität (36,5% Zustimmung für die bisherigen Regelungen) bzw. stärkerer "cross-national solidarity" (35%, vgl. ebd.).

Damit liegen einerseits in Form der vieldimensionalen Krise der Europäischen Union und des zumindest phasenweise wachsenden Widerstands erheblicher Teile der politischen Akteure und der nationalen Wählerschaft gegenüber einem Mehr an Integration im Allgemeinen, aber auch konkret im sozialpolitischen Feld substanzielle Hemnisse für eine Intensivierung der sozialpolitischen Integration vor, die durch die ‚alten' heterogenitätsbedingten Hindernisse – technisch wie akteursbezogen – noch verschärft werden. Andererseits lassen sich, wie oben kurz angerissen, sowohl ökonomische als auch ‚identitätspolitische' und elektorale Argumente für organisatorische, finanzielle und kommunikative Investitionen in den Ausbau der sozialpolitischen Dimension anführen. In der Tat deuten die Forderungen des seit 2017 amtierenden französischen Präsidenten Emmanuel Macron[124] und deren Unterstützung bspw. durch die spanische Regierung, aber auch die deutschen Sozialdemokraten, auf eine prominente Rückkehr der Sozialpolitik auf die europäische Agenda (vgl. Interview 77) und ein mögliches Aufbrechen der bisherigen Lage, in der insbesondere Deutschland – aus finanziellen Gründen –, aber auch osteuropäische Staaten – aufgrund eines möglichen Verlusts eigener Wettbewerbsvorteile – eine engere sozialpolitische Integration skeptisch bewertet hatten. Auch der Brexit wird in diesem Kontext als potentieller Katalysator erwähnt: „Das Pendel dürfte sich nun in Richtung des Mittelmeers [gemeint ist: einer aktiveren europäischen Sozialpolitik] neigen, nachdem die Briten, die sich besonders hart gegen eine europäische Sozialpolitik wehrten, die Europäische Union verlassen." (WELT 2017) Das Gleichgewicht zwischen den Vertretern einer Stabilitäts- und denen einer Fiskalunion könnte sich damit mittelfristig zugunsten letzterer verschieben (vgl. zu dieser Debatte Hacker 2018a: 142ff.; Wäschle 2019: 407ff.).

Schließlich gilt es auch die Implikationen der weltpolitischen und insbesondere transatlantischen Verschiebungen für die Europäische Union mitzubedenken, wenngleich sie an dieser Stelle weder ausgeführt werden können noch derzeit absehbar wäre, ob die (auch) daraus resultierenden Forderungen nach ‚mehr Europa' (exemplarisch: Juncker 2017; Macron 2017) realisiert werden

124 Aufgrund des Beobachtungszeitraums dieser Studie werden weder die Vorschläge von Macron (2017) noch die von Kommissionspräsident Juncker (2017) in seiner State-of-the-Union-Rede im Europäischen Parlament weiter ausgeführt. Die noch recht unkonkrete Diskussion um eine europäische Arbeitsmarktbehörde (vgl. dazu explorativ Cremers 2018), aber auch um eine europäische Sozialversicherungsnummer oder die schrittweise Harmonisierung nationaler Mindestlöhne zeigt einerseits deutlich eine bemerkenswerte neue Dynamik des europäischen sozialpolitischen Diskurses, belegt andererseits aber auch den erheblichen Widerstand von etlichen Mitgliedsstaaten bzw. Akteuren in diesen (vgl. Siems 2017).

können, im Status Quo versanden oder gar eine markante Desintegration droht, die dann selbstverständlich ebenfalls sozialpolitische Folgen nach sich ziehen würde. Anstelle eines ausufernden ‚Blicks in die Kristallkugel' werden daher im Folgenden abschließend einige sich – in unterschiedlichem Grad – konkret abzeichnende Trends und Instrumente europäischer Sozialpolitik kurz diskutiert.

8.6.1 Neujustierung existierender Instrumente unter dem Social-Investment-Paradigma

Ein sich bereits in den letzten Jahren abzeichnender Schwerpunkt bzw. scheinbar konsensfähiger Rahmen künftiger europäischer Sozialpolitik ist die Fokussierung auf Sozialinvestitionen. Unter diesem Schlagwort stehen Maßnahmen im Mittelpunkt, die es Individuen und Gruppen ermöglichen sollen, ihr volles Potential zu verwirklichen und sich an die Transformationen der Gegenwart anzupassen, etwa Veränderungen in der Arbeitswelt, Bevölkerungsalterung oder auch den Klimawandel (vgl. Kvist et al. 2011a: 4; Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011: 5; Kvist 2015). Dazu müsse eine neue Balance aus klassischen Instrumenten des sozialen Schutzes (Transferleistungen, Gesundheitsversorgung) einerseits und Investitionen in Bildung, Aus- und Weiterbildung und Aktivierung und damit ‚Humankapital' andererseits angestrebt werden und zugleich ein neues Gleichgewicht zwischen sozialen und ökonomischen Zielen erreicht werden (vgl. Vandenbroucke 2014: 18; Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011: 5 und die Beiträge in Morel/Palier/Palme 2011).

Der Gedanke der Sozialinvestitionen an sich ist nicht neu: Als Vordenker können Giddens (u. a. 2013 und 2013a), der den Rahmen des social investment ausdrücklich als Chance für das europäische Sozialmodell bezeichnet, und auch Esping-Andersen (2002) mit seinem Plädoyer für Investitionen insbesondere in Kinder und Familien gelten. In der Tat ist schon die Lissabon-Strategie von einer solchen Perspektive stark beeinflusst (vgl. Hemerijck 2013: 328), und 2013 legte die Kommission (2013) einen Entwurf für ein social investment package vor,

> "[…which] presents a similar argument and provides an interesting common orientation for EU Member States with its focus on early childhood education and care, preventing early school leaving, lifelong learning, affordable child care (as part of an active inclusion strategy), housing support (fighting homelessness), accessible health services and helping people live independently in old age." (Vandenbroucke 2014: 47)

2014 floss der Gedanke des social investment erstmals explizit in die Länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters ein (vgl. Kvist 2015). Die Erfolge der nordischen Staaten, insbesondere mit Blick auf die Beschäftigungssituation und Armutsvermeidung, gelten einer solchen Strategie als Vorbild, namentlich aufgrund ihrer Betonung von Aktivierung und

breit verfügbarer hochwertiger sozialer Dienstleistungen (vgl. Vandenbroucke 2014: 39; Hemerijck 2013: 373ff.; Kvist 2015). Die Ziele überschneiden sich weitgehend mit den bereits etablierten europäischen Zielvorgaben: hochwertige Kinderbetreuung, Bildungsinvestitionen auf allen Ebenen, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Inklusion insbesondere von Migranten, ein flexibler Übergang ins Rentenalter sowie ein angemessenes Mindestsicherungsniveau (vgl. Vandenbroucke 2014: 47). Während eine solche ‚Neurahmung' daher letztlich eine graduelle Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik unter einheitlichem Label bedeuten würde, gehen die Vorschläge von Vandenbroucke/Hemerijck/Palier (2011) sowie Vandenbroucke (2014) unter derselben Überschrift deutlich darüber hinaus. So schlagen Vandenbroucke/Hemerijck/Palier (2011: 20f.) ein breites Paket vor, das u. a. die Einführung von Eurobonds – hier nicht weiter diskutiert – und eine ‚investmentfreundlichere' Ausrichtung existierender Instrumente, in erster Linie der EU-2020-Strategie und des SWP beinhalten würde, da zahlreiche Studien belegten, dass sich Ausgaben insbesondere für Kinderbetreuung und (frühkindliche) Bildung langfristig selbst tragen (vgl. ebd.).

> "For this, the EU could establish a new [category for] social investment in national accounting to separate investments for future and current expenditure, including differentiation between both types of expenditures in macroeconomic surveillance. It could then be possible to exempt social investments from the constraints of fiscal austerity." (Hemerijck 2013: 394)

Darüber hinaus liegt eine Reihe von in ihrem Tenor grundsätzlich ähnlichen Vorschlägen zur Neujustierung bestehender Instrumente in der Literatur vor – oder diese wurden von Interviewpartnern ins Spiel gebracht:

- die oben angesprochene gesonderte Verbuchung öffentlicher Ausgaben, sofern diese als Sozialinvestitionen klassifiziert werden können, im Rahmen des SWP (Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011: 11),
- eine bessere Berücksichtigung der sozialen Folgen der Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters, aufbauend auf den bereits etablierten Berichtspflichten der Mitgliedsstaaten, aber unter besserer Nutzung des Potentials einer ganzheitlichen sozioökonomischen Betrachtung (Biegon/Schuster 2015: 3f. und 11; Zeitlin/Vanhercke 2014; Juncker 2014)[125],

125 Biegon/Schuster (2015: 4) sehen erste Anzeichen einer solchen Entwicklung unter der Juncker-Kommission, die in der Tat kommunizierte, dass der SWP gegebenenfalls flexibel ausgelegt und Konjunkturkrisen berücksichtigt werden können (vgl. Europäische Kommission 2015c). Die Jahreswachstumsberichte 2015 und 2016 legten dagegen zwar ihren Fokus stärker auf Sozialinvestitionen, das Primat von Haushaltskonsolidierung und Lohnzurückhaltung bleibe aber bestehen (Biegon/Schuster 2015: 6). Auch Zeitlin/Vanhercke (2018) sehen eine Entwicklung zu einer stärkeren Betonung sozialer Ziele; Bekker (2016) betont insbesondere mehr Flexibilität bei der Umsetzung für die Mitgliedsstaaten (skeptisch dagegen Hacker 2018).

- insbesondere eine verstärkte Nutzung des Potentials der EU-2020-Strategie durch alle beteiligten Akteure durch eine Aufwertung der sozialen Indikatoren, ihre ausdrückliche, systematische und gleichberechtigte Thematisierung in den NRP und eine ebenso strikte Bewertung wie bei haushaltsbezogenen Zielen (vgl. Hemerijck 2013: 325; Biegon/Schuster 2015: 11; Leschke/Theodoropoulou/Watt 2015: 320ff.),
- eine Spiegelung der Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) auf den Sozialbereich mit gleichzeitiger Einbindung in die CSR, wobei durch den Verweis auf schlechte Outcomes (etwa hohe Altersarmut) eine öffentliche Debatte ausgelöst werden soll (Interview 26),
- mittelfristig sozialpolitische Leitlinien (Interview 27; Schellinger 2015: 10),
- ein ‚sozialer Stabilitätspakt', der für jeden Mitgliedsstaat einen seiner Wirtschaftskraft entsprechenden Sockelbetrag für soziale Leistungen festlegt (vgl. Scharpf/Leinen 2012),
- in prozeduraler Hinsicht eine bessere Beteiligung des EP und der nationalen Parlamente und eine Aufwertung des EPSCO gegenüber dem ECOFIN, ggf. bis hin zu einer „sozialen Eurogruppe" (Biegon/Schuster 2015: 7f., Zitat ebd.: 12; ähnlich Hacker 2018: 53).

An Vorschlägen – visionären wie pragmatischen – zur Neujustierung sozialer und haushaltspolitischer Ziele mangelt es folglich nicht. Der von Hemerijck (2013: 331) formulierten Voraussetzung ist jedoch nichts hinzuzufügen:

> ”there are reasons for moderate optimism about 'appropriate reconciliation' through a more explicit 'virtuous nesting' of national welfare states within the wider governance architecture of the EU. But there is the big proviso of an adequate resolution of the eurozone crisis".

8.6.2 Europäische Arbeitslosenversicherung?

Ein zeitweise prominenter Seitenast der Debatte um eine angemessene Balance nationaler und europäischer Sozialpolitik ist die seit Längerem präsente (vgl. Dullien 2008; Vandenbroucke 2014: 96) Debatte über die Einführung einer ergänzenden europäischen Arbeitslosenversicherung. Einen verstärkenden Faktor bildeten die in der Krise offenbar gewordenen wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Mitglieds- und insbesondere den Eurostaaten, einen weiteren das Engagement des von 2010-2014 amtierenden EU-Kommissars für Beschäftigung, Soziales und Integration László Andor (vgl. Andor 2014). Eine solche europäische Arbeitslosenversicherung könne, so die Befürworter, als automatischer Stabilisator wirken, indem sie ohne die Notwendigkeit eines zusätzlichen gesetzgeberischen Eingriffs aufgrund ihrer systemischen Ausgestaltung fiskalpolitische Impulse gegenläufig zum Konjunkturverlauf setzt (vgl. Kullas/Sohn 2015: 5; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008: 413ff.; Dolls et al. 2014). Im

Euroraum sei diesbezüglich aufgrund der asymmetrischen Konstruktion von Geld- und Wirtschaftspolitik eine Lücke entstanden (vgl. Fichtner/Haan 2014; Dullien 2014), die in unterschiedlicher Form gefüllt werden könne, insbesondere durch einen ‚Notfallfonds' oder eben eine europäische Arbeitslosenversicherung.

Während die europäischen Institutionen bisher keine konkreten offiziellen Vorschläge dazu vorgelegt haben – allerdings finden sich einige kurze Hinweise in Dokumenten zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. bspw. bereits van Rompuy 2012) –, wird einerseits eine Ausgestaltung als europäische Mindestsicherung, die die entsprechenden nationalen Systeme ganz oder teilweise ersetzt (vgl. Kullas/Sohn 2015: 16ff.; Fichtner/Haan 2014; Dullien 2008 und 2014) und andererseits als Rückversicherung für nationale Systeme zur Entlastung bei erheblichen wirtschaftlichen Schocks (vgl. Kullas/Sohn 2015: 18f.; Beblavý/Gros/Maselli 2015) diskutiert.

Gegner einer europäischen Arbeitslosenversicherung(-skomponente) wenden dagegen ein, sie drohe aufgrund von Transferzahlungen negative Anreize zu setzen und damit nötige Strukturreformen zu verhindern oder zu verzögern (vgl. Eichhorst 2013; BMF 2016). Aus der Perspektive der potentiellen Nettozahler seien zudem dauerhaft erhebliche Kosten und die Verfestigung einer ‚Transferunion' zu erwarten (vgl. Rhein 2013; BMF 2016; weitere Quellenangaben bei Becker 2018: 7).[126] Ob Mechanismen zur Gewährleistung einer über längere Zeit ausgeglichenen Bilanz von Zahlungen und Beiträgen funktionieren könnten, sei bestenfalls unklar (vgl. BMF 2016). Insgesamt bleibt aus heutiger Sicht ohne Zweifel eine Reihe von Fragen offen, etwa bzgl. der primärrechtlichen Grundlage, insbesondere für das erste potentielle Ausgestaltungsmodell (vgl. Kullas/Sohn 2015; Barnard/de Baere 2014: 29), oder der Einbettung in eine evtl. Fiskalunion; zudem sind sämtliche denkbaren Varianten ”demanding – albeit in different degrees – in terms of mutual trust, common purpose and the understanding that responsibility and solidarity go hand in hand." (Vandenbroucke 2014: 96f.)

Die befragten Experten vertreten in dieser Frage sehr heterogene Positionen: Etliche Skeptiker verweisen darauf, dass die europäische Arbeitslosenversicherung eng mit der Person Andor verbunden gewesen sei und nicht mehr auf der Agenda der aktuellen Kommission stehe (Interviews 23, 47) oder erklären gar eine solche – partielle – Vergemeinschaftung der sozialen Sicherung für „völlig unrealistisch" (Interview 27). Angesichts weiterhin (zu) großer Disparitäten im Binnenmarkt und der deswegen drohenden negativen

126 Vandenbroucke (2014: 96) sieht dagegen den Zeitpunkt für den Einstieg in eine Transferunion gekommen und verweist auf das Argument der sog. Glienicker Gruppe, zusammengesetzt aus deutschen Ökonomen, Rechts- und Politikwissenschaftlern, dass die Stabilität der Währungsunion nur durch eine Transferunion gewährleistet werden könne, die somit auch in Deutschlands Interesse liegen müsse (vgl. Glienicker Gruppe 2013; vgl. zur Begrifflichkeit der Transferunion auch Becker 2018).

ökonomischen Anreize sei ein solches – verdecktes, aber de facto permanentes – Transfersystem nicht wünschenswert (Interview 14; teilweise ähnlich Interview 85). Andere Befragte können sich eine solche europäische Komponente grundsätzlich vorstellen, sehen aber primär die Mindestsicherungssysteme der Mitgliedsstaaten als Gewährleister der Stabilisatorfunktion; wo diese nicht existieren oder nur schwach ausgeprägt sind, müssten sie gefördert und gestärkt und erst dann als ‚ultima ratio' über eine europäische ALV nachgedacht werden (Interview 67). Es bestehe weiterhin zwar grundsätzlich Bedarf nach einer wirklich gemeinsamen Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit gemeinsamer Finanzierung, die die EBS eben nicht leiste, Strukturprobleme würden damit jedoch zunächst nicht behoben (Interview 85). Schließlich wurde von einzelnen Experten spekuliert, dass die Kommission den Weg zu europäischen Transfersystemen mittelfristig vorbereite (Interview 28). Dies könne entweder dadurch passieren, dass „in Gut-Wetter-Zeiten" ein solches System etabliert werde, um „gegen die nächste große Krise gewappnet zu sein", wahrscheinlicher sei aber ein inkrementeller Prozess, beginnend mit neuen europäischen Mindeststandards (Interview 40; ähnlich Interview 28). Auch eine Fonds-Lösung, aus der dann Mittel quasi analog zum deutschen Kurzarbeitergeld bedarfsgemäß ausgezahlt werden könnten, sei denkbar; in eine ähnliche Richtung wiesen bspw. auch die Vorschläge des französischen Präsidenten Macron zur Einführung automatischer Stabilisatoren für die Eurozone, mit der der Andor-Vorschlag „eine gewisse Renaissance erfährt, nur intelligenter verpackt" (Interview 85).[127]

8.6.3 *Europäische Säule sozialer Rechte*

Vor dem Hintergrund der Krise und ihrer Folgen sowie allgemein des Wandels von Gesellschafts- und Arbeitsmarktstrukturen sieht die Kommission die Notwendigkeit, die soziale Dimension der EU zu stärken, und unternimmt daher mit der ‚Europäischen Säule sozialer Rechte' eine "stock-taking exercise taking in the entire EU social acquis" (Lörcher/Schömann 2016: 5). In einem einjährigen Konsultationsverfahren konnten die Mitgliedsstaaten und weitere Akteure zu diesem Vorhaben schriftlich sowie auf dutzenden Konferenzen Stellung nehmen, wobei 16.500 Antworten bei der Kommission eingegangen sind (vgl. WELT 2017).[128] Die am 17.11.2017 im schwedischen Göteborg

127 Außerhalb des Beobachtungszeitraums dieser Studie äußerten in Reaktion auf diese Vorschläge mehrere deutsche Spitzenpolitiker im Sommer 2018 grundsätzliche Zustimmung zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung (vgl. Scholz 2018; Maas 2018).

128 Eine Auswertung der nationalen Positionen konnte aufgrund der zeitlichen Nähe sowie des Umfangs des Materials für diese Studie nicht durchgeführt werden und bietet Anknüpfungspunkte für zukünftige Folgestudien mit Blick auf sozialpolitische Präferenzen ausgewählter Mitgliedsstaaten.

feierlich proklamierte ‚Europäische Säule sozialer Rechte' (ESSR)[129] umfasst einen Kanon von 20 individuellen Rechten, der zum einen allgemeine Grundsätze wie Gleichberechtigung und Chancengleichheit beinhaltet, zum anderen konkrete Mindeststandards wie eine Job-/Ausbildungsgarantie für junge Menschen ab vier Monaten der Arbeitslosigkeit, aber auch nationale Mindestlöhne[130] und ein ‚angemessenes' Mindesteinkommen (vgl. Europäische Kommission 2017). Im Einzelnen nennt die Kommission die in Tabelle 23 leicht gekürzt wiedergegebenen Rechte.

Tab. 24: Europäische Säule sozialer Rechte

CHANCENGLEICHHEIT UND ARBEITSMARKTZUGANG	FAIRE ARBEITSBEDINGUNGEN	SOZIALSCHUTZ UND SOZIALE INKLUSION
Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen **Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form**	Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung **Recht auf faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung** **Förderung unbefristeter Verträge und Unterbindung prekärer Beschäftigung, aber Erhaltung notwendiger Flexibilität für Arbeitgeber**	Betreuung und Unterstützung von Kindern **Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung** **Schutz vor Armut**
Gleichstellung der Geschlechter **Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen**		Sozialschutz **Recht auf angemessenen Sozialschutz unabhängig von Art und Dauer der Beschäftigung**
Chancengleichheit **Chancengleichheit unabhängig von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung,**	Löhne und Gehälter **Recht auf eine gerechte Entlohnung u. a. durch angemessene Mindestlöhne** **Wahrung der Tarifautonomie**	Leistungen bei Arbeitslosigkeit **Recht auf angemessene Unterstützung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bei der (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf angemessene Leistungen von angemessener Dauer**
		Mindesteinkommen

129 Diese liegt in zwei verschiedenen Rechtsformen vor, zum einen als Empfehlung der Kommission, zum anderen als interinstitutionelle Proklamation von Rat, Parlament und Kommission.

130 Allerdings vorläufig ohne Konkretisierung des ‚angemessenen' Wertes – etwa, wie bspw. von ver.di (2010) gefordert, 60% des nationalen Durchschnittslohns.

Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung

Aktive Unterstützung für Beschäftigung

Recht auf frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungs- oder Selbständigkeitsaussichten

Recht auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein qualitativ hochwertiges Beschäftigungsangebot innerhalb von vier Monaten für junge Menschen

Recht auf individuelle, fortlaufende und konsequente Unterstützung für Arbeitslose

Recht auf eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme spätestens nach 18-monatiger Arbeitslosigkeit

Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz

Recht auf Information über Beschäftigungsbedingungen

Recht auf Begründung bei Kündigung, angemessene Kündigungsfrist, Streitbeilegung und ggf. Rechtsbeihilfe

Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten

Anhörung der Sozialpartner

Anerkennung von Kollektivverträgen

Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

flexible Arbeitszeitregelungen

Zugang zu Betreuungs- und Pflegedienstleistungen

Zielperspektive gleichberechtigter Inanspruchnahme durch Männer und Frauen

Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz

hohes Gesundheitsschutz- und

Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen und Zugang zu erforderlichen Dienstleistungen

für Arbeitsfähige in Kombination mit Anreizen zur Beschäftigungsaufnahme

Alterseinkünfte und Ruhegehälter

Recht auf ein beitragsäquivalentes und angemessenes Ruhegehalt, Männer und Frauen beim Erwerb von Ansprüchen gleichberechtigt

Gesundheitsversorgung

Recht auf rechtzeitige, hochwertige und bezahlbare Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung

Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Einkommensbeihilfen und Dienstleistungen, die gesellschaftliche Teilhabe und Beteiligung am Arbeitsmarkt ermöglichen

Langzeitpflege

Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste, insbesondere häusliche Pflege und wohnortnahe Dienstleistungen

Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose

Zugang zu Sozialwohnungen/Hilfe bei der Wohnungssuche, Schutz gegen Zwangsräumungen, Bereitstellung angemessener Unterkünfte und Dienste für Wohnungslose

	Sicherheitsniveau bei der Arbeit einschließlich Schutz persönlicher Daten	Zugang zu essenziellen Dienstleistungen **Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung, Verkehr, Finanzdienste und digitale Kommunikation**

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Europäische Kommission 2017.

Zur Erfassung des Fortschritts der Mitgliedsstaaten wird ein Sozialranking/ Scoreboard mit zwölf Indikatoren und jährlicher Aktualisierung eingeführt, auf dessen Grundlage dann Handlungsempfehlungen an die Mitgliedsstaaten formuliert werden sollen (vgl. Europäische Kommission 2017). Auch sollen die Ziele der ESSR sowie die nationalen Vergleichswerte bei der Formulierung der CSRs berücksichtigt werden. Die Kommission sieht damit auf der Grundlage und in Ergänzung des bisherigen sozialen Besitzstandes der EU einen Weg zu einer „vertieften und faireren“ Wirtschafts- und Währungsunion eingeschlagen (Europäische Kommission 2016c: 3ff.), wobei Nichtmitgliedern der Eurozone eine Teilnahme angeboten werden solle. Mittels eines solchen sozialpolitischen ‚Leistungsscreenings‘ könnten nationale Reformen vorangetrieben und Konvergenz innerhalb der Eurozone gefördert werden (vgl. ebd.: 8). Kritiker erheben zahlreiche inhaltliche und methodische Einwände, bspw. darauf abzielend, dass das Social Scoreboard keinerlei Verpflichtung nach sich zieht und anstelle von Mindeststandards lediglich nationale Abweichungen vom europäischen Durchschnitt erhoben würden (vgl. Hacker 2018: 16). Trotz der Anerkennung, dass „[…] die Kommission [damit signalisiert], dass sie die Bedeutung der sozialen Dimension Europas erkannt hat“ (Seikel 2017: 3), wird die ESSR auch insgesamt in weiten Teilen kritisch diskutiert. Noch im Entstehungszeitraum bemängeln Lörcher/Schömann (2016), zum einen habe die Kommission mit ihrem ersten Entwurf selbst deutlich gemacht, dass nicht ein politischer oder sozialer Imperativ, sondern ökonomische Notwendigkeit den Anstoß zu dieser Initiative gegeben habe (ebd.: 6), zum anderen sei ihr Platz “in the existing hierarchy of norms […] at least unclear. In any event, it seems that no legally binding instrument is envisaged. […] Therefore, there is nothing to suggest that it will go beyond the existing acquis” (ebd.: 7), und die “overall balance of priorities remains more or less unchanged” (Interview 86). Die ESSR sei wenig mehr als eine „Zusammenfassung von Dingen, die es schon gibt“ sowie „wenig legislativ und sehr schwammig“, obwohl die Kommission durchaus mehr rechtliche Verbindlichkeit hätte herstellen können (Interview 75). Bspw. kritisieren Busch/Bischoff/Funke (2018: 40) den wiederholt verwendeten Begriff der Angemessenheit: „Ständig ist die Rede von ‚angemessenen‘ Löhnen, Mindestlöhnen, Leistungen, Unterstützungen und einem ‚angemessenen‘ Lebensstandard. Was das sein soll, wird [...] nicht erläutert.“ Zwar

seien insbesondere die anvisierte Elternzeitregelung, das Scoreboard und die Gestaltung als interinstitutionelle Vereinbarung positiv zu bewerten, zentrale Bereiche würden aber an Mitgliedsstaaten und Sozialpartner zurückgespielt, wo eine Einigung absehbar schwierig werde (Interviews 75, 100).

Höpner (2017) kritisiert das Fehlen eines „visionären Wurf[s]“, die weiterhin unangetastete Dominanz haushaltspolitischer Konsolidierung sowie das Ausweichen auf individuelle Rechte, die potentiell mit unklaren Folgen einklagbar würden, stellt aber zugleich fest, dass dies nicht der Kommission anzulasten sei, sondern ein sozialpolitisches Projekt für alle Mitgliedsstaaten in ihrer Heterogenität und unter Bedingungen einer gewachsenen Nord-Süd-Konfliktlinie eben gegenwärtig nicht realistisch sei. Seikel (2017: 3ff.) sieht zwar Verbesserungen gegenüber dem ersten Kommissionsentwurf im Konsultationsprozess, dennoch gehe die ESSR mit wenigen Ausnahmen (Recht auf einen angemessenen Mindestlohn und auf angemessene Mindesteinkommensleistungen) kaum über eine Zusammenfassung des acquis hinaus und beinhalte noch immer problematische Formulierungen:

> „Dabei handelt es sich um Passagen, in denen hohe soziale Standards mindestens implizit negativ gesehen werden. Zu hohe Mindestlöhne oder Sozialleistungen, etwa, werden hier als negative Arbeitsanreize identifiziert. Derartige Einschränkungen haben in einem Katalog grundlegender sozialer Rechte ebenso wenig etwas verloren wie die Betonung unternehmerischer Freiheiten.“ (ebd.: 6)

Die Ankündigung der Kommission, die ESSR ins Europäische Semester zu integrieren, wird ersten Analysen zufolge zumindest partiell umgesetzt: Die Kommission beziehe sie „in sehr intensiver Weise“ (Hacker 2018: 24) ein, namentlich im Beschäftigungsbericht und den Länderberichten sowie teilweise in den Länderspezifischen Empfehlungen, wobei hier „[e]ine umfassende Kritik mit Bezügen zur ESSR […] dann am wahrscheinlichsten [ist], wenn die Sozialindikatoren derart schlechte Werte liefern, dass sich Probleme für den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum zeigen“ (Hacker 2018: 45).[131] Dagegen sind die Mitgliedsstaaten zumindest noch zögerlich in ihrer Bezugnahme auf die ESSR: In den NSR taucht sie nur in Einzelfällen und wirklich konsequent nur im französischen Bericht auf (vgl. ebd.: 26ff.). Dennoch verwiesen einige Autoren und auch einige der befragten Experten auf eine potentielle Eigendynamik: Die Säule sei “not one, but many steps forward” und “places social issues at the heart of European policy” (Interview 50a) bzw. “has created political momentum“, wenngleich die Umsetzung nun weitgehend durch die Mitgliedsstaaten zu gewährleisten sei (Interview 91). Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte nehme eine „Dynamik […] ihren Anfang und wird sich fortsetzen“ (Interview 55). Die Ambitionen der Juncker-Kommission mit Blick auf eine stärkere Konvergenz in der Eurozone seien unverkennbar

131 Clauwaert (2018: 10) kritisiert allerdings, dass explizite Empfehlungen im Sozialbereich teilweise in den Erläuterungen ‚begraben‘ würden.

und ein zukünftiger Ausbau der ESSR eine realistische Konsequenz (Interview 58). Zudem könnten Akteure in Mitgliedsstaaten bspw. ohne ‚angemessene' flächendeckende Mindestsicherungssysteme die ESSR mit ihrem „auf dem Silbertablett serviert[en]" (Hacker 2018: 52f.) Argumentationsmaterial nutzen, um Druck auf die jeweilige nationale Regierung auszuüben (vgl. Seikel 2016: 7; ähnlich Interview 50a).

Letzlich hängt der Erfolg oder das Scheitern der ESSR zum einen von der Frage ab, ob bzw. wie ihre sekundärrechtliche Nutzung gelingt. Die Kommission hat hierzu bereits erste Initiativen gestartet, wobei unmittelbar Widerstände deutlich wurden, etwa bzgl. Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub (vgl. Hacker 2018: 47; Interview 102). Zum anderen ist die zentrale Frage, ob im Zuge der ESSR eine sozialpolitische Emanzipation aus der Dominanz der Fiskalpolitik gelingen kann (Interview 55). Seikel (2016: 8ff.) bemerkt, ein zentraler Schwachpunkt liege darin, dass die ESSR keine zufriedenstellenden Antworten auf die Probleme der ‚harten Konditionalität' für die Programmländer – sondern wenn überhaupt lediglich im Rahmen des Europäischen Semesters und damit des ‚Normalmodus' – und des Spannungsfeldes zwischen Binnenmarktfreiheiten und sozialen Rechten und Zielen biete. Auch in diesem Fall skeptisch ist Hacker (2018: 48):

> „Nicht auflösen kann die ESSR die Dominanz budgetärer und wettbewerbsbezogener gegenüber sozialen Zielen. Letztere haben am ehesten eine Chance in Reformempfehlungen Eingang zu finden, wenn sie kompatibel sind mit den ökonomischen Koordinierungsabsichten."

Gelingt es nicht, die ESSR in die Verträge zu integrieren oder notfalls als Protokoll in einem kleineren Kreis von Mitgliedsstaaten umzusetzen, wirkliche Benchmarks – prozentual an nationalen Kennziffern orientiert – anstelle von Durchschnittswerten zum Maßstab zu machen und letztlich durch einen ‚sozialen Stabilitätspakt' die Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion auszubalancieren (vgl. Hacker 2018: 53f.), besteht also aus Sicht der zahlreichen Kritiker die Gefahr eines sozialpolitischen ‚Papiertigers'. Ob eine neue Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Verantwortung, zwischen haushaltspolitischen und genuin sozialpolitischen Zielen, zwischen gemeinsamer Notwendigkeit und segmentierter Öffentlichkeit hergestellt werden kann, bleibt mithin vorerst eine offene Frage. Die überstrapazierte Redewendung von der ‚Krise als Chance' ist ihren Praxistest noch schuldig.

9 Literatur

I Primärdokumente

AOK-Bundesverband 2016: Die Gesundheitspolitik in der Europäischen Union. Abrufbar unter: http://www.aok-bv.de/politik/europa/ (7.3.2016).

BDI (Bundesverband der deutschen Industrie) 2008: BDI-Manifest für Wachstum und Beschäftigung – Deutschland 2020. Abrufbar unter: http://bdi.eu/media/presse/publikationen/Publikation_BDI-Manifest_fuer_Wachstum_und_Beschaeftigung_-_Langfassung.pdf (26.1.2017).

Beveridge, William H. 1942: The Report on Social Insurance and Allied Services. Command Paper to Parliament.

Blair, Tony 2001: The power of community can change the world. Rede vor der Labour Party, 2.10., Brighton.

Blair, Tony 2001a: Britain's role in Europe. Rede beim European Research Institute, 23.11., Birmingham.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2018: Mindestlohn. Abrufbar unter: http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Mindestlohn/mindestlohn.html (15.1.2018).

BMAS 2017: Sozialkompass Europa. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich. Abrufbar unter: http://www.sozialkompass.eu//datenbank/laendervergleich.html?countries=germany,italy,poland,sweden,united-kingdom&levels=5,6,7,10,11,15&cd=25d8e0ce1fe8eb655af7693f84a528b9&countrydetails= (6.12.2017).

BMAS 2017a: Ein verbindlicher Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedsstaaten. Forschungsbericht 491.

BMAS 2016: Sozialkompass Europa. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich. Abrufbar unter: http://www.sozialkompass.eu//onlineversion/laendervergleich.html?countries=germany,italy,poland,sweden,united-kingdom&levels=5,7,11&cd=d5b282471ce7e0cc25e7bbd35e5d7cde&countrydetails= (7.7.2016).

BMAS 2015: Soziale Sicherung im Überblick. Berlin.

BMAS 2014: Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten".

BMAS 2008: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin.

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2017: Duales Ausbildungssystem weltweit gefragt. Abrufbar unter: https://www.bmbf.de/de/duales-ausbildungssystem-weltweit-gefragt-328.html (15.1.2018).

BMF (Bundesministerium der Finanzen) 2017: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung kindergeldrechtlicher Regelungen (Referentenentwurf). Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/18_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/2017-02-10-KindergeldrechtAnpG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (5.7.2018).

BMF 2016: Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Kurzfassung eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF. Berlin.
BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2016: Kindertagesbetreuung kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2016.
BMFSFJ 2009: Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin.
BMFSFJ 2006: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin.
British Government 2018: The new state pension. Abrufbar unter: https://www.gov.uk/new-state-pension (5.10.2018).
British Government 2018a: Child benefit. Abrufbar unter: https://www.gov.uk/child-benefit (13.2.2018).
British Government 2018b: Maternity pay and leave. Abrufbar unter: https://www.gov.uk/maternity-pay-leave (13.2.2018).
British Government 2016: Statutory sick pay. Abrufbar unter: https://www.gov.uk/statutory-sick-pay/overview (9.11.2016).
British Government 2016a: National minimum wage. Abrufbar unter: https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates (18.11.2016).
British Government 2015: Defer your state pension, abrufbar unter: https://www.gov.uk/deferring-state-pension (19.10.2015).
British Government 2015a: Europe 2020: UK National Reform Programme. London.
British Government 2014: Europe 2020: UK National Reform Programme. London.
British Government 2013: Europe 2020: UK National Reform Programme. London.
British Government 2012: Europe 2020: UK National Reform Programme. London.
British Government 2011: Europe 2020: UK National Reform Programme. London.
British Government 2008: Lisbon Strategy for Jobs and Growth: UK National Reform Programme. London.
British Government 2008a: UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010. London.
British Government 2004: United Kingdom employment action plan. London.
British Government 2002: United Kingdom employment action plan. London.
British Government 2001: National Action Plan on social inclusion 2001-2003. London.
British Government 1999: United Kingdom employment action plan. London.
British Government 1998: United Kingdom employment action plan. London.
British Medical Association 2017: An exit from Brexit. Abrufbar unter https://www.bma.org.uk/news/2017/february/an-exit-from-brexit (24.2.2017).
Bundesagentur für Arbeit 2016: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld – für die Grundsicherung Ihres Lebensunterhaltes. Abrufbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/Arbeitslosigkeit/Arbeitslosengeld/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI485758 (12.7.2016).
Bundesagentur für Arbeit 2012: Selbstverwaltung. Abrufbar unter: https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/AufbauundOrganisation/Selbstverwaltung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI485450 (19.12.2016).
Bundesgesundheitsministerium 2017: GKV-Versorgungsstärkungsgesetz. Abrufbar unter: http://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/krankenversicherung/gkv-versorgungsstaerkungsgesetz/gkv-versorgungsstaerkungsgesetz.html (7.3.2017).

Bundesverfassungsgericht 2002: Urteil vom 06. März 2002 - 2 BvL 17/99.
CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013, abrufbar unter: https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf (07.11.2014).
Delors, Jacques 1988: Address to the European parliament, 20. Januar.
Department for Children, Schools and Families 2010: Implementing the flexible free entitlement. Abrufbar unter: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091229140531/http://dcsf.gov.uk/everychildmatters/earlyyears/localauthorities/lapractice/entitlement/freeentitlement/ (6.10.2016).
Department for Education and Skills 1998: Meeting the childcare challenge: A framework and consultation document. London.
Department for Work and Pensions 2015: Households below average income: an analysis of the income distribution 1994/95 to 2013/14. London.
Department for Work and Pensions 2012: United Kingdom's national social report, 26 April 2012.
Department for Work and Pensions 2010: UK national report on strategies for social protection and social inclusion 2008-2010. London.
Department of Health 2008: High quality care for all: NHS next stage review final report. London.
Department of Health 2006: Our health, our care, our say: a new direction for community services. London.
Department of Health 2004: Choosing health – making healthy choices easier. London.
Department of Health 2000: The NHS plan: a plan for investment, a plan for reform. London.
Department of Health 1997: The new NHS: modern, dependable. London.
Deutsche Bundesbank 2015: Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion. Monatsbericht März 2015. Frankfurt/Main.
Deutsche Bundesregierung 2017: ESF für Deutschland, Förderperiode 2014-2020. Abrufbar unter: http://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/inhalt.html (28.2.2017).
Deutsche Bundesregierung 2017a: Reform der Entsenderichtlinie. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/10/2017-10-24-entsenderichtlinie.html (12.12.2017).
Deutsche Bundesregierung 2016: Nationales Reformprogramm 2016.
Deutsche Bundesregierung 2015: Nationales Reformprogramm 2015.
Deutsche Bundesregierung 2014: Nationaler Sozialbericht 2014.
Deutsche Bundesregierung 2014a: Nationales Reformprogramm 2014.
Deutsche Bundesregierung 2013: Nationales Reformprogramm 2013.
Deutsche Bundesregierung 2012: Nationaler Sozialbericht 2012.
Deutsche Bundesregierung 2012a: Nationales Reformprogramm 2012.
Deutsche Bundesregierung 2011: Nationales Reformprogramm Deutschland 2011.
Deutsche Bundesregierung 2010: Antworten der Bundesregierung auf die im Grünbuch enthaltenen Fragen der EU-Kommission – finale Fassung vom 10.11.2010.
Deutsche Bundesregierung 2008: Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008-2010.
Deutsche Bundesregierung 2008a: Nationales Reformprogramm 2008-2010. Auf den Erfolgen aufbauen – die Reformen für mehr Wachstum und Beschäftigung fortsetzen.

Deutsche Bundesregierung 2007: Nationales Reformprogramm Deutschland 2005-2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007.
Deutsche Bundesregierung 2006: Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006.
Deutsche Bundesregierung 2005: Nationaler Strategiebericht 2005.
Deutsche Bundesregierung 2005a: Nationales Reformprogramm Deutschland 2005-2008. Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden.
Deutsche Bundesregierung 2003: Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2003.
Deutsche Bundesregierung 2002: Nationaler Strategiebericht 2002.
Deutsche Bundesregierung 2002a: Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2002.
Deutsche Bundesregierung 2001: Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001.
Deutsche Bundesregierung 2000: Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2000.
Deutsche Bundesregierung 1999: Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 1999.
Deutsche Bundesregierung 1998: Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 1998.
Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund 2012: Meine Zeit in Schweden – Arbeit und Rente europaweit. Berlin.
Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2011: Renten in Europa: Die offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven, Berlin (DRV-Schriften Band 92).
Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2007: Die Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts, Berlin (DRV Schriften Band 71).
Deutscher Bundesrat 2010: Beschluss des Bundesrates zum Grünbuch Rente. Drucksache 419/10.
Deutscher Bundestag 2012: Abstimmung Assistenzpflege und Praxisgebühr. Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung/?id=135 (7.3.2017).
Deutscher Bundestag 2011: Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung.
Deutscher Bundestag 2008: Kinderförderungsgesetz. Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege, vom 10. Dezember 2008. Bundesgesetzblatt (2008/57): 2403-2409.
Deutscher Bundestag 2008a: Entschließung zur EU-Vorlage ‚Weißbuch: Gemeinsam für die Gesundheit: Ein strategischer Ansatz der EU für 2008-2013'. BT-Drucksache 16/9412.
Deutscher Bundestag 2004: Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Drucksache 15/3676.
Deutscher Bundestag 2001: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz). Drucksache Nr. 14/6944.
Deutscher Bundestag 2001a. Job-AQTIV Gesetz. Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Bundesgesetzblatt (2001/66): 3443–3464.
Draghi, Mario/Trichet, Jean-Claude (2011): ECB letter to the Italian government. Abrufbar unter: http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi-

_inglese_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati (11.08.2015).
Economic Policy Committee 2001: Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. EPC/ECFIN/655/01-EN final.
EIGE (European Institute for Gender Equality) 2017: Gender equality index 2017. Measuring gender equality in the European Union 2005-2015. Abrufbar unter: http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report (11.10.2017).
EPC/Europäische Kommission 2010: Joint report on health systems. European Economy Occasional Papers 74.
EPC/SPC 2010: Interim EPC-SPC joint report on pensions, SPC/1005/2.
EPC/SPC 2010a: Interim EPC-SPC joint report on pensions: country profiles, SPC/1005/2.
ESF (Europäischer Sozialfonds) 2014: Italy – Investing in people: key evaluation results 2007–2013.
Europäische Kommission 2018: Peer reviews. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?year=0&country=0&theme=5&catId=1024&langId=en&mode=searchSubmit#searchDiv (8.1.2018).
Europäische Kommission 2017: Die europäische Säule sozialer Rechte. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de (9.5.2017).
Europäische Kommission 2017a: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien. Brüssel.
Europäische Kommission 2017b: European Core Health Indicators (ECHI) – Proportion of people with self-declared unmet needs for health care services due to either financial barriers, waiting times or travelling distances. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/health/indicators/indicators_en (22.11.2017).
Europäische Kommission 2017c: Europe 2020 targets: statistics and indicators at EU level. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/drafteurope-2020-strategy/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-eu-level_en (28.11.2017).
Europäische Kommission 2017d: 2017 European Semester: Country-specific recommendations. COM(2017)500 final.
Europäische Kommission 2016: Empfehlung an den Rat für Länderspezifische Empfehlungen Deutschland für 2016. COM(2016) 326 final.
Europäische Kommission 2016a: Länderprofil Schweden, Familienpolitik. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1248&langId=de&intPageId=3658 (15.2.2017).
Europäische Kommission 2016b: Overview of the 2016 country-specific recommendations in the area of families and children. Abrufbar unter: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16170&langId=en (28.2.2017).
Europäische Kommission 2016c: Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte. KOM(2016)127.
Europäische Kommission 2016d: Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Dreijahresbilanz. KOM(2016)646.

Europäische Kommission 2016e: Joint report on health care and long-term care systems & financial sustainability. Brüssel.
Europäische Kommission 2016f: European semester thematic fact sheet: health systems. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_health-systems_en.pdf (28.9.2017).
Europäische Kommission 2016g: European semester thematic fact sheet: adequacy and sustainability of pensions. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_en.pdf (9.10.2017).
Europäische Kommission 2015: Peer Reviews. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en (02.10.2015).
Europäische Kommission 2015a: Europäischer Sozialfonds. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de (10.12.2015).
Europäische Kommission 2015b: Employment and social developments in Europe. Luxemburg.
Europäische Kommission 2015c: Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität. COM (2015) 12 final.
Europäische Kommission 2015d: Jahreswachstumsbericht 2015, COM(2014) 902 final.
Europäische Kommission 2015e: Country report Sweden 2015. Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.
Europäische Kommission 2015f: The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age. Brüssel.
Europäische Kommission 2015g: The 2015 ageing report: Economic and budgetary pro-jections for the 28 EU member states (2013-2060). Brüssel.
Europäische Kommission 2015h: Recommendation for a Council decision abrogating decision 2009/589/EC on the existence of an excessive deficit in Poland. COM(2015) 243 final.
Europäische Kommission 2015i: Draft joint employment report accompanying the communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2016. COM(2015) 700 final.
Europäische Kommission 2015j: Towards a Joint Assessment Framework in the area of health. Work in progress: 2015 update. Brüssel.
Europäische Kommission 2014: Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A study of national policies, synthesis report (vorgelegt von Frazer, Hugh/Marlier, Eric). Luxemburg.
Europäische Kommission 2013: Commission communication towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, COM(2013) 83 of 20.2.2013.
Europäische Kommission 2013a: Investing in health. Commission Staff Working Document Social Investment Package. SWD (2013) 43 final.
Europäische Kommission 2013b: Youth employment initiative. COM (2013) 144 final.
Europäische Kommission 2013c: Working together for Europe's young people A call to action on youth unemployment. COM (2013) 447 final.
Europäische Kommission 2013d: Commission staff working document. Accompanying the document recommendation for a Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Poland, SWD(2013) 393 final.

Europäische Kommission 2013e: Policy roadmap for the 2013-2014 implementation of the social investment package (DG Employment, Social Affairs and Inclusion.). Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11150&langId=en (12.02.2016).
Europäische Kommission 2013f: Draft joint employment report accompanying the communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014. COM (2013) 801 final.
Europäische Kommission 2013g: Empfehlung der Kommission: Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen. 2013/112/EU.
Europäische Kommission 2012: Common principles on national fiscal correction mechanisms. COM(2012) 342 final.
Europäische Kommission 2012a: Weißbuch – Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, Brüssel.
Europäische Kommission 2012b: Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten. COM/2012/0173 final.
Europäische Kommission 2012c: Moving youth into employment. COM (2012) 727 final.
Europäische Kommission 2012d: Pension adequacy in the European Union 2010-2050. Report prepared jointly by the Directorate-General for employment, social affairs and inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee. Brüssel.
Europäische Kommission 2012e: Assessment of budgetary implementation in the context of the ongoing excessive deficit procedures after the Commission services' 2011 autumn forecast. COM(2012) 4 final.
Europäische Kommission 2012f: Recommendation for a Council recommendation on Poland's National Reform Programme 2012 and delivering a Council opinion on Poland's Convergence Programme for 2012-2015. COM(2012)323final.
Europäische Kommission 2011: Annual growth survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis, COM(2011) 11 final.
Europäische Kommission 2011a: Recommendation for a Council recommendation on the National Reform Programme 2011 of Poland and delivering a Council opinion on the updated Convergence Programme of Poland, 2011-2014. SEC(2011)824 final.
Europäische Kommission 2010: Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions. SPC/1005/2.
Europäische Kommission 2010a: EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM (2010) 2020 endgültig.
Europäische Kommission 2010b: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU. KOM(2010) 367 endgültig.
Europäische Kommission 2010c: Grünbuch. Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, KOM(2010) 365.
Europäische Kommission 2010d: Joint report on pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe, Brüssel.
Europäische Kommission 2010e: Pressemitteilung – Gleichbehandlung: Kommission ergreift weitere rechtliche Schritte gegen Italien wegen Diskriminierung beim Rentenalter. IP/10/674, Brüssel.

Europäische Kommission 2010f: Joint report on social protection and social inclusion 2010. Brüssel.
Europäische Kommission 2009: Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 Update.
Europäische Kommission 2009a: Gemeinsamer Bericht 2009.
Europäische Kommission 2009b: Joint report on social protection and social inclusion. Supporting document. SEC(2009) 141.
Europäische Kommission 2009c: Poland. Report prepared in accordance with article 104(3) of the treaty. SEC(2009) 650 final.
Europäische Kommission 2009d: Report from the Commission – Italy report prepared in accordance with article 104(3) of the treaty 2009. SEC(2009) 1271.
Europäische Kommission 2009e: Joint report on social protection and social inclusion. Document drawn up on the basis of COM(2009)58 final, SEC(2009)141 and SEC(2009)255, final.
Europäische Kommission 2009f: Recommendation for a Council recommendation to Germany with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. SEC (2009) 1545 final.
Europäische Kommission 2009g: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Commission Staff Working Document. COM(2009) 58 final.
Europäische Kommission 2008: Mitteilung der Kommission „Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung“. KOM (2008) 418 endg.
Europäische Kommission 2008a: A renewed commitment to Social Europe. Impact Assessment, Commission Staff Working Document. SEC (2008) 2169.
Europäische Kommission 2008b: Grünbuch über Arbeitskräfte des Gesundheitswesens. KOM(2008) 725.
Europäische Kommission 2008c: Commission communication: A better work-life balance: stronger support for reconciling professional, private and family life. COM (2008) 635.
Europäische Kommission 2008d: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Brüssel.
Europäische Kommission 2008e: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung. KOM(2008) 414.
Europäische Kommission 2008f: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme of Germany, 2007-2011. SEC(2008)58 final.
Europäische Kommission 2008g: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of Sweden, 2007-2010. SEC(2008)65 final.
Europäische Kommission 2008h: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of Poland, 2007-2010. SEC(2008)2012 final.
Europäische Kommission 2008i: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of the United Kingdom, 2007-2008 to 2012-2013. SEC(2008)63 final.
Europäische Kommission 2008j: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme for Italy, 2007-2011. SEC(2008)105 final.
Europäische Kommission 2007: Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit. KOM/2007/0359 endg.

Europäische Kommission 2007a: Joint Report on social protection and social inclusion mit 'supporting document' SEC(2007) 329 und country profiles SEC(2007) 272. Brüssel.
Europäische Kommission 2007b: Weißbuch: Gemeinsam für die Gesundheit. Ein strategischer Ansatz der EU für 2008-2013. KOM (2007) 630.
Europäische Kommission 2006: Commission staff working document. Joint report on social protection and social inclusion 2006, SEC(2006) 304.
Europäische Kommission 2006a: Adequate and sustainable pensions – synthesis report 2006.
Europäische Kommission 2006b: Angesichts des demographischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen. KOM(2005)94.
Europäische Kommission 2006c: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme for Germany, 2005-2009. SEC(2006)284 final.
Europäische Kommission 2006d: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of Poland, 2005-2008. SEC(2006)281 final.
Europäische Kommission 2006e: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of the United Kingdom, 2005-2006 to 2010-2011. SEC(2006)233 final.
Europäische Kommission 2006f: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme for Italy, 2005-2009. SEC(2006)235 final.
Europäische Kommission 2005: Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union. KOM (2005) 706 endgültig.
Europäische Kommission 2005a: Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates – Angemessene und nachhaltige Renten, Brüssel.
Europäische Kommission 2005b: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005. Document drawn up on the basis of COM(2005) 14 and SEC(2005) 69.
Europäische Kommission 2005c: Annex to the Joint Employment Report 2004/2005. SEC(2005)67/2.
Europäische Kommission 2004: Die europäische Beschäftigungsstrategie wirkungsvoller umsetzen. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.
Europäische Kommission 2004a: Joint report on social inclusion, Bericht auf Grundlage von COM (2003) 773 final.
Europäische Kommission 2004b: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme for Germany, 2003-2007. SEC(2004)193 final.
Europäische Kommission 2004c: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of Sweden, 2003-2006. SEC(2004)11 final.
Europäische Kommission 2004d: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of Poland, 2004-2007. SEC(2004)825 final.
Europäische Kommission 2004e: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme of the United Kingdom, 2002-2003 to 2008-2009. SEC(2004)83 final.
Europäische Kommission 2004f: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme for Italy, 2003-2007. SEC(2004)84 final.
Europäische Kommission 2003: Angemessene und nachhaltige Renten. Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates, Brüssel.

Europäische Kommission 2003a: Recommendation for a Council recommendation to Germany with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. SEC (2003) 10 final.
Europäische Kommission 2003b: Progress on the implementation of the Joint Assessment Papers on employment policies in candidate countries. COM(2003)37.
Europäische Kommission 2003c: Social protection in the 13 candidate countries. A comparative analysis.
Europäische Kommission 2002: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme for Germany, 2001-2005. SEC(2002)110 final.
Europäische Kommission 2002a: Recommendation for a Council opinion on the updated convergence programme for the United Kingdom, 2000-2001 to 2006-2007. SEC(2002)116final.
Europäische Kommission 2002b: Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme for Italy, 2001-2005. SEC(2002)113 final.
Europäische Kommission 2001: Europäisches Regieren – Ein Weißbuch. KOM(2001) 428 endgültig.
Europäische Kommission 2001a: Die Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege: Zugänglichkeit, Qualität und langfristige Finanzierbarkeit sichern. KOM(2001) 723 endgültig, Brüssel.
Europäische Kommission 2000: Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten. KOM(2000) 622 endgültig.
Europäische Kommission 1999: Commission assesses the German stability programme. IP/99/111.
Europäische Kommission 1999a: Commission assesses Swedish convergence programme. IP/99/68.
Europäische Kommission 1999b: Commission assesses the United Kingdom convergence program. IP/99/69.
Europäische Kommission 1996: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (96/C 207/07) KOM(96) 134 endg. - 96/0097(CNS).
Europäische Kommission 1996a: Für Beschäftigung in Europa: ein Vertrauenspakt. 97/C56/09.
Europäische Kommission 1993: Weissbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. COM (1993) 700 final.
Europäische Kommission 1983: Proposal for a directive on parental leave for family reasons. COM (83) 686 final.
Europäische Kommission/Rat der EU 2017: Joint employment report 2017.
Europäische Union 2012: Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. Brüssel.
Europäische Union 2008: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (= Vertrag von Lissabon). In: Amtsblatt der Europäischen Union C-115.
Europäischer Gerichtshof 2016: Deutsche Parkinson Vereinigung e. V. gegen Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V.Rechtssache. C-148/15.
Europäischer Gerichtshof 2014: Rechtssache Elena Petru. C-268/13.
Europäischer Gerichtshof 2011: Europäische Kommission gegen Republik Polen. C-271/09.

Europäischer Gerichtshof 2008: Europäische Kommission gegen Italien. C-46/07.
Europäischer Gerichtshof 2008a: Dirk Rüffert gegen Land Niedersachsen. C-346-06.
Europäischer Gerichtshof 2007: International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union gegen Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti. C-438/05.
Europäischer Gerichtshof 2007a: Laval un Partneri Ltd gegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan und Svenska Elektrikerförbundet. C-341/05.
Europäischer Gerichtshof 2006: Yvonne Watts gegen Bedford Primary Care Trust und Secretary of State for Health. C-372/ 04.
Europäischer Gerichtshof 2004: AOK Bundesverband, Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK), Bundesverband der Innungskrankenkassen, Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, Verband der Angestelltenkrankenkassen e. V., Verband der Arbeiter-Ersatzkassen, Bundesknappschaft und See-Krankenkasse gegen Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co. (C-264/01), Mundipharma GmbH (C-306/01), Gödecke GmbH (C-354/01) und Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH (C-355/01).
Europäischer Gerichtshof 2003: Landeshauptstadt Kiel gegen Norbert Jaeger. C-151/02.
Europäischer Gerichtshof 2003a: Müller-Fauré gegen Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen and Van Riet Onderlinge Waarborgmaatschaappij ZAO Zorgverzekeringen. C-385/99.
Europäischer Gerichtshof 2001: B.S.M. Geraets-Smits v Stichting Ziekenfonds VGZ and H.T.M. Peerbooms v Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen. C-157/99.
Europäischer Gerichtshof 2001a: Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. C-184/99.
Europäischer Gerichtshof 2000: Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) gegen Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana. C-303/98.
Europäischer Gerichtshof 1998: Nicolas Decker gegen Caisse de maladie des employés privés. C-120/95.
Europäischer Gerichtshof 1998a: Raymond Kohll v Union des caisses de maladie. C-158/96.
Europäischer Gerichtshof 1998b: María Martínez Sala gegen Freistaat Bayern. C-85/96.
Europäischer Gerichtshof 1997: Job Centre Coop. Arl. C-55/96.
Europäischer Gerichtshof 1971: Defrenne (Nr. 1) v. Belgian state. C-80/70
Europäischer Gerichtshof 1964: Flaminio Costa v E.N.E.L. C-6/64.
Europäischer Gerichtshof 1963: Van Gend en Loos. C-26/62.
Europäischer Rat 2011: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 24./25. März 2011. (Dok. EUCO 10/1/11 REV 1).
Europäischer Rat 2004. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tagung des Europäischen Rates in Brüssel, 25 und 26. März.
Europäischer Rat 2003: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tagung des Europäischen Rates in Brüssel, 20. und 21. März.
Europäischer Rat 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tagung des Europäischen Rates in Barcelona, 15. und 16. März.
Europäischer Rat 2001a: Europäischer Rat Stockholm, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

Europäischer Rat 2001b: Europäischer Rat Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
Europäischer Rat 2000: Europäischer Rat Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
Europäischer Rat 2000a: Europäischer Rat Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
Europäischer Rat 1997: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen in Luxemburg, 20. und 21. November 1997.
Europäischer Rat 1996: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tagung des Europäischen Rates in Dublin, 16. Dezember.
Europäisches Parlament 2017: How the EU budget is spent – European Social Fund. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599295/EPRS_BRI%282017%29599295_EN.pdf (9.10.2017).
Europäisches Parlament 2015: Implementation of the 2014 Country Specific Recommendations. Economic Governance Support Unit (EGOV). Abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542649/IPOL_ATA(2015)542649_EN.pdf (12.10.2015).
Europäisches Parlament 2012: Country Specific Recommendations adopted under the European Semester Cycles in 2011 and 2012: Comparison Table. Economic Governance Support Unit (EGOV). Abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/ICMs/2012/ECON%2026%20September/Table%20comparing%20CSR%202011%20and%202012%20-%207%20sept%202012.pdf (12.10.2015).
Europäisches Parlament/Rat der EU 2011: Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2011a: Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2011b: Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2011c: Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2011d: Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2011e: Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung. 2011/24/EU.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2007: Beschluss über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2008—2013). 1350/2007/EG.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2006: Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung). 2006/54/EG.

Europäisches Parlament/Rat der EU 2006a: Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt. 2006/123/EG.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2003: Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. 2003/88/EG.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2002: Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. 2002/73/EG.
Europäisches Parlament/Rat der EU 2002a: Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008). 1786/2002/EG.
European Medicines Agency 2019: United Kingdom's withdrawal from the European Union. Abrufbar unter: https://www.ema.europa.eu/en/about-us/united-kingdoms-withdrawal-european-union-brexit (25.2.2019).
European Parliament Committee on Employment and Social Affairs 2013: Resolution of 4 July 2013 impact on the crisis on access to care for vulnerable groups. 2013/2044(INI).
European Platform for Investing in Children 2017: Evidence-based practices. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1251&langId=en (10.3.2017).
Eurostat 2018: Unemployment by sex and age - annual average, less than 25 years. Datensatz une_rt_a (15.1.2018).
Eurostat 2018a: At-risk-of-poverty-rate by poverty threshold, age and sex. Datensatz ilc_li02 (14.2.2018).
Eurostat 2017: Current healthcare expenditure. Datensatz hlth_sha11_hf (7.3.2017).
Eurostat 2017a: At-risk-of-poverty rate of older people by sex and selected age groups - EU-SILC survey, Suchparameter Über-65-Jährige. Datensatz ilc_peps01 (9.10.2017).
Eurostat 2017b: Pensions. Suchparameter Total & old age pensions & percentage of GDP. Datensatz spr_exp_pens (9.10.2017).
Eurostat 2017c: Basisvorausberechnung: demographische Bilanzen und Indikatoren, Suchparameter Altersabhängigkeitsquotient. Datensatz proj_15ndbims (21.11.2017).
Eurostat 2017d: Fruchtbarkeitsziffern, Suchparameter: Gesamtfruchtbarkeitsrate. Datensatz demo_find (21.11.2017).
Eurostat 2017e: People at risk of poverty or social exclusion by age and sex, Suchparameter Unter-18-Jährige. Datensatz ilc_peps01 (21.11.2017).
Eurostat 2017f: Beschäftigte und Erwerbspersonen nach Alter und Geschlecht - jährliche Daten, Suchparameter 55-64-Jährige. Datensatz lfsi_emp_a (28.11.2017).
Eurostat 2017g: Beschäftigte und Erwerbspersonen nach Alter und Geschlecht – jährliche Daten, Suchparameter Frauen & 20-64-Jährige. Datensatz lfsi_emp_a (6.12.2017).
Eurostat 2016: Formale Kinderbetreuung nach Altersklassen und zeitlicher Nutzung, Suchparameter Unter-3-Jährige, keine formale Kinderbetreuung. Datensatz ilc_caindformal (21.11.2017).
Eurostat 2016a: Population structure by major age groups, EU-28, 2015–80. Datensatz proj_15ndbims (5.5.2017).
Eurostat 2016b: Lebenserwartung bei der Geburt nach Geschlecht. Datensatz demo_mlexpec (9.10.2017).

Eurostat 2016c: Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik nach Interventionsart, Suchparameter insgesamt. Datensatz lmp_expsumm (7.11.2017).
Eurostat 2016d: Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik, Suchparameter Kategorien 2-7. Datensatz lmp_expsumm (7.11.2017).
Eurostat 2016e: Defizit (-) und Überschuss (+) des Staates - jährliche Daten. Code: teina200 (7.11.2017).
Eurostat 2016f: Öffentlicher Bruttoschuldenstand. Code: tsdde410 (7.11.2017).
Eurostat 2016g: Pressemitteilung: Jedes vierte Kind in der EU ist von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7738127/3-16112016-AP-DE.pdf/21e24a05-6c63-4cc5-a640-3c2ebe7ff631 (7.11.2017).
Eurostat 2016h: Erwerbstätigenquote nach Geschlecht, Altersgruppe 20-64. Datensatz lfsq_ergan (16.11.2017).
Eurostat 2016i: Arbeitslosenquote, insgesamt. Datensatz une_rt_a (16.11.2017).
Eurostat 2016j: Aggregate replacement ratio. Code: tsdde310 (20.11.2017).
Eurostat 2015: Wachstumsrate des realen BIP – Volumen, Code tec00115. Luxemburg.
Eurostat 2014: Poland – eligibility of the Polish pension reform of 1999 as amended for a treatment as a systemic pension reform, Ref. Ares(2014)4029131 – 02/12/2014.
Eurostat 2004: Classification of funded pension schemes in case of government responsibility or guarantee. Pressemitteilung 30/2004 vom 2. März 2004.
Folkhälsomyndigheten 2016: Folkhälsan i Sverige 2016. Abrufbar unter: https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/23257/Folkhalsan-i-Sverige-2016-16005.pdf (22.2.2017).
Gesundheitsberichterstattung des Bundes 2016: Gesundheitsausgaben in Deutschland als Anteil am BIP und in Mio. € (absolut und je Einwohner). Gliederungsmerkmale: Jahre. Abrufbar unter: http://www.gbe-bund.de/oowa921-install/servlet/oowa/aw92/dboowasys921.xwdevkit/xwd_init?gbe.isgbetol/xs_start_neu/&p_aid=3&p_aid=23414888&nummer=522&p_sprache=D&p_indsp=-&p_aid=14155953 (28.6.2016)
GKV (Gesetzliche Krankenversicherung)-Spitzenverband 2016: Die gesetzlichen Krankenkassen. Abrufbar unter: https://www.gkv-spitzenverband.de/krankenversicherung/krankenversicherung_grundprinzipien/alle_gesetzlichen_krankenkassen/alle_gesetzlichen_krankenkassen.jsp (28.6.2016).
GKV-Spitzenverband 2016a: Finanzierung. Abrufbar unter: https://www.gkv-spitzenverband.de/krankenversicherung/krankenversicherung_grundprinzipien/finanzierung/finanzierung.jsp (28.6.2016).
GKV 2007: Potsdamer Erklärung. Abrufbar unter: http://www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/politik/europa/spik_potsdamererkl__rung_europakonferenz_15_160107.pdf (7.3.2016).
Glienicker Gruppe 2013: Towards a Euro Union. Without more integration, further crises are looming. In: Die Zeit vom 17.10. http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1173-towards-a-euro-union/ (15.10.2018).
Government of Poland 2010: Position of the government of the republic of Poland on the green paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems. Warsaw.
Hochrangige Sachverständigengruppe 2004: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok.

IMF (International Monetary Fund) 2014: Country report No. 14/173. Republic of Poland. Country report 2014.
Istat 2007: La situazione del paese nel 2006. (Annual Report).
Italienische Regierung 2016: National Reform Programme 2016: Appendix - Reform timetable and summary of Italian reform measures. Rom.
Italienische Regierung 2016a: National Reform Programme 2016. Rom.
Italienische Regierung 2015: Intermediate Report on the implementation of the Italy's Country Specific Recommendations. Rom.
Italienische Regierung 2014: National Reform Programme 2014. Rom.
Italienische Regierung 2013: National Reform Programme 2013. Rom.
Italienische Regierung 2012: National Reform Programme 2012. Rom.
Italienische Regierung 2011: National Reform Programme 2011. Rom.
Italienische Regierung 2010: Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme". Rom.
Italienische Regierung 2008: Report on national strategies for future pension systems (2008-2010).
Italienische Regierung 2008a: National Reform Programme 2008-2010. Rom.
Italienische Regierung 2008b: National Strategy Report on social protection and social inclusion. Rom.
Italienische Regierung 2005: National Reform Programme 2005-2008. Rom.
Italienische Regierung 2002: Report on national strategies for future pension systems. Rom.
Italienische Regierung 2001: National Action Plan for Employment. Rom.
Italienische Regierung 1999: National Action Plan for Employment. Rom.
Italienische Regierung 1998: Employment Action Plan. Rom.
Juncker, Jean-Claude 2017: State of the Union speech 2017. Autorisierte Fassung abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (11.10.2017).
Juncker, Jean-Claude 2014: Ein neuer Start für Europa. Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments. Straßburg, 15.7.
Juncker, Jean-Claude 2014a: Time for Action – Statement in the European Parliament plenary session ahead of the vote on the College. Straßburg, 22.10.
Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit.
Maas, Heiko 2018: Mut zu Europa – #EuropeUnited. Abrufbar unter: https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-europeunited/2106420 (19.9.2018).
Macron, Emmanuel 2017: Initiative pour l'Europe – discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique. Abrufbar unter: http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/ (11.10.2017).
May, Theresa 2017: The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. Abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech (18.12.2017).

Merkel, Angela 2016: Pressekonferenz am 19. Februar zum Abschluss des Europäischen Rats, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/02/2016-02-19-pk-bruessel-abschluss.html (5.7.2018).
Merkel, Angela 2011: Interview mit der Bild-Zeitung am 11.3.2011, S. 2.
Ministry of Economy 2008: National Reform Programme for 2008-2010 to implement the Lisbon Strategy. Warsaw.
Ministry of Foreign Affairs 2014: Poland's 10 years in the European Union. Warsaw.
Ministry of Labour and Social Policy 2008: National strategy report on social protection and social inclusion 2008-2010. Warsaw.
Ministry of Social Policy 2005: National strategy report on adequate and sustainable pensions. Warsaw.
MISSOC 2018: Comparative tables on social protection, Suchparameter Alter & Vereinigtes Königreich (5.10.2018).
MISSOC 2017: Comparative tables on social protection, Suchparameter Health & Poland (15.9.2017).
MISSOC 2017a: Comparative tables on social protection, Suchparameter Employment & Poland (15.9.2017).
MISSOC 2017b: Comparative tables on social protection, Suchparameter Maternity/paternity, family benefits & Poland (15.9.2017).
MISSOC 2017c: Comparative tables on social protection, Suchparameter Unemployment & United Kingdom (14.2.2018).
MISSOC 2016: Comparative tables on social protection, Suchparameter Unemployment & Sweden (6.2.2017).
MISSOC 2016a: Comparative tables on social protection, Suchparameter Health & Sweden (21.2.2017).
MISSOC 2016b: Comparative tables on social protection, Suchparameter Unemployment & Italy (10.4.2017).
MISSOC 2016c: Comparative tables on social protection, Suchparameter Health & Italy (6.7.2017).
MISSOC 2016d: Comparative tables on social protection, Suchparameter Maternity/paternity, family benefits & Italy (11.7.2017).
MISSOC 2016e: Comparative tables on social protection, Suchparameter Maternity/paternity, family benefits & Sweden (11.9.2019).
MISSOC 2015: Comparative tables on social protection, Suchparameter Health care and sickness cash benefits & Germany (28.6.2016).
Mladovsky Philipa et al. 2012: Health policy responses to the financial crisis in Europe. WHO Europe Policy Summary 5. Copenhagen.
Monti, Mario 2012: Interview mit der WELT. Abrufbar unter http://www.welt.de/politik/ausland/article13808298/Warum-Italien-mehr-wie-Deutschland-sein-sollte.html (15.11.2015).
National Archives, The 2010: Fiscal responsibility act 2010, abrufbar unter: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/contents (11.10.2015).
NAPF (National Association of Pensions Funds) 2015: New EU pensions directive. Abrufbar unter: http://www.napf.co.uk/PolicyandResearch/Europe (10.10.2015).
NHS (National Health Service) 2016: The history of the NHS in England. Abrufbar unter: http://www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/nhshistory/Pages/the-nhs%20history.aspx (16.12.2016).

Nordic Council of Ministers 2017: The Nordic Council of Ministers for Labour. Abrufbar unter: http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/the-nordic-council-of-ministers-for-labour-mr-a/the-nordic-council-of-ministers-for-labour (14.11.2017).
Nordic Council of Ministers for Labour 2016: Joint Nordic declaration on the European pillar of social rights. Abrufbar unter: http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/the-nordic-council-of-ministers-for-labour-mr-a/declarations/joint-nordic-declaration-on-the-european-pillar-of-social-rights (14.11.2017).
Nordisk Ministerråd for Social- og Helsepolitik 2017: Handlingsplan 2017. Abrufbar unter: http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/nordic-council-of-ministers-for-health-and-social-affairs-mr-s/co-operation-programme-for-health-and-social-affairs/handlingsplan-2017-til-at-implementere-samarbejdsprogram-for-social-og-sundhedsomraadet-2017-2020 (14.11.2017).
NORDSOC (Nordic Social Insurance Portal) 2017: Unemployment benefits in Sweden. Abrufbar unter: http://www.nordsoc.org/en/Sweden/Unemployment1/ (6.2.2017).
NOSOSCO (Nordic Social Statistical Committee) 2015: Social protection in the Nordic countries 2013/2014. Scope, expenditure and financing. Kopenhagen.
NOSOSCO 2005: Social tryghed i de nordiske lande 2003. Omfang, udgifter og finansiering. Nr. 25. Kopenhagen.
Nuffieldtrust 2016: NHS reforms timeline. Abrufbar unter: http://nhstimeline.nuffieldtrust.org.uk/ (16.12.2016).
OECD 2018: Country statistical profile Italy. http://dx.doi.org/10.1787/csp-ita-table-2018-1-en.
OECD 2017: Family benefits public spending. doi: 10.1787/8e8b3273-en (21.11.2017).
OECD 2016: Family benefits public spending. Abrufbar unter: https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm (23.06.2016).
OECD 2016a: Social expenditure Update. Abrufbar unter: http://www.oecd.org/social/expenditure.htm (9.5.2017).
OECD 2015: Health at a glance. Abrufbar unter: www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2015_health_glance-2015-en (10.9.2019).
OECD 2014: Renten auf einen Blick 2013: OECD- und G20-Länder – Indikatoren. Paris.
OECD 2009: Achieving better value for money in healthcare.
OECD 2005: Employment Outlook 2005. Paris.
OECD 2001: Starting strong. Early childhood education and care. Paris.
Office for National Statistics 2015: Contracting out of private sector defined benefit pension schemes 2013. London.
Office for National Statistics 2015a: UK labour market June 2015. London.
Office for National Statistics 2011: Pension trends chapter 1: Pensions legislation – an overview. London.
Parliament of the United Kingdom 2010: Child poverty act 2010.
Pension Policy Institute 2015: The pensions primer – A guide to the UK pensions system. London.
Polnische Regierung 2016: National Reform Programme Europe 2020. Update 2016/17.

Polnische Regierung 2015: National Reform Programme Europe 2020. Update 2015/16.
Polnische Regierung 2014: National Reform Programme Europe 2020. Update 2014/15.
Polnische Regierung 2013: National Reform Programme Europe 2020. Update 2013/14.
Polnische Regierung 2012: National Reform Programme Europe 2020. Update 2012/2013.
Polnische Regierung 2011: National Reform Programme Europe 2020.
Polnische Regierung 2006: National Reform Programme for 2005-2008 to implement the Lisbon strategy. First annual progress report. Warschau.
Polnische Regierung 2004: National action plan for employment for 2005. Warschau.
Poulsen, Troels Lund et al. 2018: Indexation of child benefits for children living in other EU MemberStates. Brief an den EPSCO-Rat und die Kommissarin für Beschäftigung und Soziales. Abrufbar unter: https://bm.dk/media/7451/indekserede-boernepenge_faellesbrev.pdf (5.7.2018).
PPMI (Public Policy and Management Institute) 2011d: Country study – Poland. Assessing the effectiveness and impact of the Social OMC in preparation of the new cycle. Service order No. VC/2009/0880, beauftragt durch DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
Rat der EU 2016: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2016. 2016/C 299/13.
Rat der EU 2016a: Council recommendation of 12 July 2016 on the 2016 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2016 Stability Programme of Italy. 2016/C 299/01.
Rat der EU 2016b: Council recommendation on the 2016 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2016 convergence programme of Poland. 2016/C 299/04.
Rat der EU 2016c: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2016. 2016/C 299/05.
Rat der EU 2016 d: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs 2016. 2016/C 299/03.
Rat der EU 2015: Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2015 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2015, 2015/C 271/01.
Rat der EU 2015a: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in the United Kingdom. 2015/1029.
Rat der EU 2015b: Council recommendation on the 2015 National Reform Programme of the United Kingdom and delivering a Council opinion on the 2015 convergence programme of the United Kingdom. 2015/C 272/06.
Rat der EU 2015c: Council recommendation of 14 July 2015 on the 2015 national reform programme of Sweden and delivering a Council opinion on the 2015 convergence programme of Sweden. 2015/C 272/05.

Rat der EU 2015d: Council recommendation of 14 July 2015 on the 2015 national reform programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2015 stability programme of Italy. 2015/C 272/16.
Rat der EU 2015e: Council recommendation on the 2015 national reform programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2015 convergence programme of Poland. 2015/C 272/24.
Rat der EU 2014: Council recommendation of 8 July 2014 on the national reform programme 2014 of Poland and delivering a Council opinion on the convergence programme of Poland. 2014/C 247/19.
Rat der EU 2014a: Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2014. Brüssel.
Rat der EU 2014b: Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014. 2014/C 247/05.
Rat der EU 2014c: Council recommendation on the National Reform Programme 2014 of the United Kingdom and delivering a Council opinion on the convergence programme of the United Kingdom, 2014. 2014/C 247/26.
Rat der EU 2014d: Council recommendation on the National Reform Programme 2014 of Italy and delivering a Council opinion on the stability programme of Italy, 2014. 2014/C 247/11.
Rat der EU 2013: Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2013. 2013/C 217/09.
Rat der EU 2013a: Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs für die Jahre 2012/13 bis 2017/18. 2013/C 217/23.
Rat der EU 2013b: Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens für die Jahre 2012 bis 2016. 2013/C 217/21.
Rat der EU 2013c: Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens für die Jahre 2012 bis 2017. 2013/C 217/11.
Rat der EU 2013d: Council recommendation on the National Reform Programme 2013 of Poland and delivering a Council opinion on the convergence programme of Poland, 2012-2016. 2013/C 217/16.
Rat der EU 2012: Council recommendation on the national reform programme 2012 of Germany and delivering a Council opinion on the stability programme of Germany, 2012-2016, 11255/12.
Rat der EU 2012a: Council recommendation on the National Reform Programme 2012 of the United Kingdom and delivering a Council opinion on the Convergence Programme of the United Kingdom, 2012-2017. 11276/12.
Rat der EU 2012b: Council recommendation on the national reform programme 2012 of Sweden and delivering a Council opinion on the convergence programme of Sweden, 2012-2015. 11274/12.

Rat der EU 2012c: Council recommendation on the national reform programme 2012 of Italy and delivering a Council opinion on the stability programme of Italy, 2012-2015. 11259/12.
Rat der EU 2011: Übermittlungsvermerk des Ausschusses für Sozialschutz für Ausschuss der Ständigen Vertreter, Rat: Die Zukunft der offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Sozialbereich. Billigung der Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz. 10405/11.
Rat der EU 2011a: Mitteilung an die Presse. 3099. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz Beschäftigung und Sozialpolitik. 11574/11.
Rat der EU 2011b: Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.
Rat der EU 2011c: Übermittlungsvermerk des Ausschusses für Sozialschutz für Ausschuss der Ständigen Vertreter, Rat: Die Zukunft der offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Sozialbereich. Billigung der Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz, 10405/11.
Rat der EU 2011d: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2011 bis 2014. 2011/C 212/03.
Rat der EU 2011e: Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Polens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Polens für die Jahre 2011 bis 2014. 2011/C 217/02.
Rat der EU 2011f: Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs für die Jahre 2011 bis 2014. 2011/C 217/04.
Rat der EU 2011g: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Schwedens für die Jahre 2011 bis 2014. 2011/C 217/03.
Rat der EU 2011h: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für die Jahre 2011 bis 2014. 2011/C 215/02.
Rat der EU 2010: 3054th Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels, 7.12.2010.
Rat der EU 2010a: Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs für 2009/2010-2014/2015, Brüssel.
Rat der EU 2010b: Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. 2010/707/EU.
Rat der EU 2009: Council recommendation to Italy with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. 15757/09, Brüssel.
Rat der EU 2009a: Council recommendation the United Kingdom with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. 15765/09.
Rat der EU 2009b: Council recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. 11400/09.
Rat der EU 2009c: Council Recommendation on the 2009 update of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies. 2009/531/EC.

Rat der EU 2008: Entscheidung des Rates vom 15. Juli 2008 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. 2008/618/EG.
Rat der EU 2008a: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in the United Kingdom. 11302/08.
Rat der EU 2008b: Council Recommendation on the 2008 update of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies. 8276/08.
Rat der EU 2008c: Stellungnahme des Rates vom 21. Januar 2003 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands, 2007-2011. 2008/C49/04.
Rat der EU 2008d: Council opinion on the updated convergence programme of Sweden, 2007-2010. 2008/C49/05.
Rat der EU 2008e: Council opinion on the updated convergence programme of Poland, 2007-2010. 2008/C182/02.
Rat der EU 2007: Joint opinion by EMCO and SPC on the common principles of flexicurity.
Rat der EU 2007a: Lisbon Strategy for Growth and Jobs: 2007 Strategic Report Country – Assessment of the National Reform Programmes. MEMO/07/569.
Rat der EU 2006: Stellungnahme des Rates vom 21. Januar 2003 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands, 2005-2009. 2006/C82/02.
Rat der EU 2006b: Council opinion on the updated convergence programme of Poland, 2005-2008. 2006/C82/12.
Rat der EU 2006c: Council opinion on the updated stability programme of Italy, 2005-2009. 2006/C82/06.
Rat der EU 2005: Stellungnahme des Rates vom 17.02.2005 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2004-2008. 2005/C 136/07.
Rat der EU 2005a: Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. 2005/600/EG.
Rat der EU 2005b: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Italy. 11912/05.
Rat der EU 2004: Stellungnahme des Rates vom 21. Januar 2003 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands, 2003-2007. 2004/C68/02.
Rat der EU 2004a: Council opinion on the updated convergence programme of Sweden 2003 to 2006. 2004/C29/03.
Rat der EU 2004b: Council opinion on the updated convergence programme of Poland, 2004-2007. 2004/C320/08.
Rat der EU 2004c: Council opinion on the updated convergence programme of the United Kingdom, 2002-2003 to 2008-2009. 2004/C43/07.
Rat der EU 2004d: Council opinion on the updated stability programme of Italy, 2003-2007. 2004/C43/01.
Rat der EU 2003: Stellungnahme des Rates vom 21. Januar 2003 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2002-2006, Amtsblatt Nr. C 026 vom 04/02/2003.
Rat der EU 2003a: Empfehlung des Rates vom 22. Juni 2003 zur Durchführung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsstaaten. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 197, S. 22-30.
Rat der EU 2003b: Stellungnahme des Rates vom 21.01.2003 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2002-2006. 2003/C 26/05, Brüssel.

Rat der EU 2002: Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten vom 18. Februar 2002 (2002/178/EG).
Rat der EU 2002a: Stellungnahme des Rates vom 12. Februar 2002 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2001-2005. 2002/C51/01.
Rat der EU 2002b: Stellungnahme des Rates vom 12.02.2002 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2001-2005. 2002/C 51/05, Brüssel.
Rat der EU 2002c: Council opinion on the updated convergence programme for the United Kingdom, 2000/2001 to 2006/2007. 2002/C51/06.
Rat der EU 2001: Qualität und langfristige Finanzierbarkeit der Altersversorgungssysteme - Gemeinsamer Bericht über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten. 14098/01.
Rat der EU 2001a: Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten, Anwendung der offenen Koordinierungsmethode. 14098/01.
Rat der EU 2001b: Stellungnahme des Rates vom 12.02.2001 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2002-2004. 2001/C 77/03, Brüssel.
Rat der EU 2001c: Empfehlung des Rates vom 19. Januar 2001 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. 2001/64/EG.
Rat der EU 2000: Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. 2000/78/EG.
Rat der EU 1999: Council Resolution of 22 February 1999 on the 1999 Employment Guidelines. 1999/C 69/02.
Rat der EU 1999a: Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands, 1998-2002. 1999/C124/03.
Rat der EU 1999b: Council opinion on the convergence programme of Sweden, 1998-2001. 1999/C68/03.
Rat der EU 1999c: Council opinion on the convergence programme of the United Kingdom, 1997-1998 to 2003-2004. 1999/C68/04.
Rat der EU 1998: Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. 98/C 30/01.
Rat der EU 1997: Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.
Rat der EU 1997a: Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.
Rat der EU 1997b: Richtlinie zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinigung über Teilzeitarbeit**.** 97/81/EG.
Rat der EU 1996: Richtlinie zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub. 96/34/EG.
Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993: Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organization of working time. 93/104/EC.
Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992: Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz. 92/85/EWG.
Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992a: Empfehlung des Rates vom 31. März 1992 zur Kinderbetreuung. 92/241/EWG.

Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1965: Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneispezialitäten. 65/65/EWG.
Regeringen 2016: Svensk kampanj för flytt av europeisk läkemedelsmyndighet från London till Sverige. Pressemitteilung. Abrufbar unter: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/12/svensk-kampanj-for-flytt-av-europeisk-lakemedelsmyndighet-fran-london-till-sverige/ (6.2.2017).
Regeringskansliet 2016: Sveriges nationella reformprogram 2016.
Regeringskansliet 2016a: EU: Sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård. Abrufbar unter: http://www.regeringen.se/sverige-i-eu/ministerradet/sysselsattning-och-socialpolitik-halso--och-sjukvard/ (11.10.2017).
Regeringskansliet 2015: Sweden's national reform programme 2015.
Regeringskansliet 2014: Sweden's national reform programme 2014.
Regeringskansliet 2013: Sweden's national reform programme 2013.
Regeringskansliet 2012: Sweden's national reform programme 2012.
Regeringskansliet 2011: Swedish national reform programme 2011.
Regeringskansliet 2008: Sweden's strategy report for social protection and social inclusion 2008-2010.
Regeringskansliet 2005: The Swedish Reform Programme for Growth and Employment 2005-2008.
Regeringskansliet 2002: Sweden's Action Plan for Employment.
Regeringskansliet 2000: Sweden's Action Plan for Employment.
Regeringskansliet 1998: National Employment Action Plan Sweden.
Rische, Herbert 2012: Europa und die gesetzliche Rentenversicherung. 8. Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund 13. und 14. November 2012 in Würzburg. Abrufbar unter http://www.deutsche-rentenversicherung.de¬/cae/servlet/¬contentblob/-272472/publicationFile/51143/¬rede_rische.pdf (05.10.2015).
Rische, Herbert 2011: Eröffnungsrede. In: Deutsche Rentenversicherung Bund 2011, S. 7-9.
Rürup, Bert/Gruescu, Sandra 2003: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ. Abrufbar unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/broschuere-nachhaltige-familienpolitik-r_C3_BCrup,property=pdf.pdf (19.9.2016).
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008: Jahresgutachten 2008/09. Wiesbaden.
Schäuble, Wolfgang 2016: Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.1., S. 6.
Scholz, Olaf 2018: Europa wichtigstes nationales Interesse. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2018/2018-06-09-Spiegel.html (19.9.2018).
Schwedisches Sozialministerium 2010: The Swedish pension agreement and pension reform. Stockholm.
Schwedisches Sozialministerium 2010a: The Swedish national strategy report on adequate and sustainable pensions, Stockholm.
Schwedisches Sozialministerium 2010b: The Swedish reform program for growth and jobs 2008 to 2010. Stockholm.

Schwedisches Sozialministerium 2002: National strategy report on the future of pension systems, Stockholm.
Social Protection Committee 2014: Social Europe. Many ways, one objective. Annual Report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2013). Luxemburg.
Statista 2016: Fertilitätsraten in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2014. Abrufbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/200065/umfrage/geburtenziffern-in-ausgewaehlten-laendern-europas/ (19.9.2016).
Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016: Kindertagesbetreuung regional 2016. Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt 2016: Arbeitsmarkt auf einen Blick – Deutschland und Europa.
Swedish National Institute of Public Health 2011: Public health objectives. Abrufbar unter: https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12674/Public-health-priorities-Sweden-webb2.pdf (22.2.2017).
Taskforce Beschäftigung 2003: Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen. Bericht der Taskforce Beschäftigung unter dem Vorsitz von Wim Kok. Brüssel.
Trio Presidency 2007: Healthcare across Europe: striving for added value. Abrufbar unter: http://www2.portaldasaude.pt/NR/rdonlyres/D167B567-2F16-4432-A2F5-B48BDAC57AFD/0/090TriopapierDeclaracaodoTrio.pdf (23.6.2017).
TUC (Trade Union Congress) 2009: Decent pensions for all. Why public sector pensions are affordable and the real challenge is the collapse of private sector pensions. London.
UK Pensions Commission 2004: Pensions: challenges and choices. The first report of the Pensions Commission. London.
Van Rompuy, Herman 2012: Towards a genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, 5. Dezember 2012.
Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) 2002: Offene Koordinierung der Alterssicherung in der EU (DRV Schriften Band 34). Berlin.
Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) 2003: Offene Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis (DRV Schriften Band 47). Berlin.
Ver.di 2010: Manifest zur Europapolitik. Beschluss des ver.di Gewerkschaftsrates am 2./3. Dezember 2010.
Weltbank 2017: Fertility rate, Sweden. Abrufbar unter: http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=SE (21.4.2017).
Weltbank 2017a: World development indicators – health expenditure, public (% of GDP), 2001-2014. Abrufbar unter: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&type=metadata&series=SH.XPD.PUBL.ZS (16.11.2017).
Weltbank 2017b: Life expectancy at birth, European Union. Abrufbar unter: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=SP.DYN.LE00.IN&id=1ff4a498&report_name=Popular-Indicators&populartype=series&ispopular=y (7.12.2017).
Weltbank 2017c: Fertility rate, total, European Union. Abrufbar unter: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SP.DYN.TFRT.IN&country= (7.12.2017).
Weltbank 2006: Pension reform and the development of pension systems. An evaluation of World Bank assistance, Washington D. C.

Weltbank 1994: Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. Washington D.C.
WHO 2010: The World Health Report — health systems financing: the path to universal coverage. Abrufbar unter: http://www.who.int/whr/2010/whr10_en.pdf (7.3.2016).
WHO 2000: Health Systems: Improving performance. Abrufbar unter: http://www.who.int/whr/2000/en/ (30.11.2017).
WKO (Wirtschaftskammer Österreich) 2017: Sozialausgaben. Abrufbar unter: http://wko.at/statistik/eu/europa-sozialausgaben.pdf (9.10.2017).
ZUS 2014: Sozialversicherung in Polen 2014. Warschau.

II Sekundärliteratur

Adnett, Nick/Hardy, Stephen 2005: The European social model. Modernisation or evolution? Cheltenham/Northampton.
Alber, Jens 2010: What if anything is undermining the European Social Model? Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB).
Alber, Jens 1998: Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten. In: Leviathan 26 (2), S. 199-227.
Alber, Jens 1988: Is there a crisis of the welfare state? Crossnational evidence from Europe, North America, and Japan. In: European Sociological Review Jg. (4), S. 181-203.
Alber, Jens/Standing, Guy 2000: Social dumping, catch-up or convergence? Europe in a comparative global context. In: Journal of European Social Policy 10 (2), S. 99-119.
Allmendinger, Jutta et al. 2005: Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik. In: Allmendinger, Jutta/Eichhorst, Werner/Walwei, Ulrich (Hrsg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten. Frankfurt am Main, S. 56–65.
Almsick, Josef van/Köhler-Rama, Tim 2007: Neuere Ökonomie und Alterssicherung. Ein Blick in die jüngere internationale ökonomische Fachliteratur. In: Deutsche Rentenversicherung (1), S. 1-21.
Anderson, Karen M. 2015: Ein nordisches Erfolgsmodell im Wandel. Das System der betrieblichen Altersvorsorge in Schweden. Abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12015.pdf (19.11.2015).
Anderson, Karen M. 2015a: Social policy in the European Union. London/New York.
Anderson, Karen M. 2001: Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt in Schweden und den Niederlanden. Ergebnisse und Erfahrungen aktueller Reformen. In: Zeitschrift für Sozialreform 47 (4), S. 407-436.
Anderson, Karen M./Backhans, Mona 2013: Country document 2013 pensions. Health and long-term care Sweden. Brüssel.
Anderson, Karen M./Kaeding, Michael 2015: European integration and pension policy change: variable patterns of Europeanization in Italy, the Netherlands and Belgium. In: British Journal of Industrial Relations 53 (2), S. 231-253.
Andersson, Gunnar 2002: Fertility developments in Norway and Sweden since the early 1960s. Abrufbar unter: http://www.demographic-research.org/volumes/vol6/4/6-4.pdf (14.9.2016).

Andor, László 2014: Basic European unemployment insurance – the best way forward in strengthening the EMU's resilience and Europe's recovery. In: Intereconomics 49 (4), S. 184-203

Andor, László 2012: Interview mit dem EU-Kommissar für Soziales. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.9.2012, S. 5.

Anell, Anders/Glenngård, Anna H./Merkur, Sherry 2012: Sweden. Health system review. In: Health systems in transition 14 (5), S. 1-159.

Anxo, Dominique 2012: From one crisis to another: the Swedish model in turbulent times revisited. In: Lehndorff, Steffen (Hrsg.): A triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis. Brüssel, S. 27-40.

Anxo, Dominique/Ericson, Thomas 2015: Labour market measures in Sweden 2008-13: the crisis and beyond. ILO Working Paper, abrufbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_449934.pdf (9.2.2017).

Ardy, Brian/Umbach, Gaby 2004: Employment policies in Germany and the UK: The impact of Europeanisation. London/Berlin.

Armeanu, Oana I. 2010: The politics of pension reform in central and eastern Europe. Politicial parties, coalitions, and policies. Basingstoke.

Armingeon, Klaus 2012: The politics of fiscal responses to the economic crisis, 2008-2009. In: Governance 25 (4), S. 543-565

Arnold, Christine 2002: How two-level entrepreneurship works: the influence of the Commission on the Europe-wide Employment Strategy. Paper presented at the American Political Science Association, Boston.

Arter, David 1999: Scandinavian Politics Today. Manchester.

Arza, Camila/Kohli, Martin (Hrsg.) 2008: Pension reform in Europe: politics, policies and outcomes. London/New York.

Ascoli, Ugo/Pavolini, Emmanuele (Hrsg.) 2015: The Italian welfare state in a European perspective. A comparative analysis. Bristol.

Aspalter, Christian/Jinsoo, Kim/ Sojeung, Park 2009: Analysing the welfare state in Poland, the Czech Republic, Hungary and Slovenia: an ideal-typical perspective. In: Social Policy & Administration 43 (2), S. 170-185.

Auel, Katrin 2012: Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling/Lerch 2012, S. 247-269.

Auel, Katrin 2005: Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika 2005: Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden, S. 293-318.

Aurich, Patrizia/Schüttpelz, Anne 2011: Learning or teaching? Germany and its complex historical relationship with the EU. In: Graziano/Jacquot/Palier 2011, S. 73-95.

Aust, Andreas/Leitner, Siegrid/Lessenich, Stephan 2002: Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik. In: Politische Vierteljahresschrift 43 (2), S. 272-301.

Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver 2007: Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: Politische Vierteljahresschrift 1, S. 136-149.

Azzopardi-Muscat, Natasha et al. 2015: EU country specific recommendations for health systems in the European Semester process: Trends, discourse and predictors. In: Health Policy 119 (3), S. 375-383.

Babić, Milan 2015: Italien: Arbeitspolitischer Dualismus und kriseninduzierte Konflikte. In: Bieling/Buhr 2015, S. 137-163.
Bäcker, Gerhard et al. 2008: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. 2 Bände, Wiesbaden.
Bader, Pauline 2015: Großbritannien: Arbeits- und sozialpolitische Reformen im Schatten der Banken. In: Bieling/Buhr 2015, S. 83-109.
Baeten, Rita 2017: Was the exclusion of health care from the Services Directive a pyrrhic victory? A proportionality test on regulation of health professions. OSE Paper Series Opinion Paper No. 18.
Baeten, Rita 2014: EU's economic surveillance of health systems. Präsentation bei der European Public Health Alliance annual conference, Brüssel, 5.9. Abrufbar unter: www.epha.org/IMG/pdf/2A_1_Rita_Baeten_EPHA_05-09-14.pdf (10.12.2014).
Baeten, Rita 2012: Europeanization of national health systems. National impact and EU codification of the patient mobility case law. Abrufbar unter: http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Baeten-Europeanisation-Healthcare-Systems_Patient-Mobility-26-09-12.pdf (28.4.2017).
Baeten, Rita/Vanhercke, Bart/Coucheir, Michael 2010: The Europeanisation of national health care systems: creative adaptation in the shadow of patient mobility case law. OSE Paper Series, Research paper No. 3.
Baggott, Rob 2015: Understanding health policy. Bristol/Chicago.
Baglioni, Simone/Della Porta, Donatella/Graziano, Paolo 2005: Final Report for Italy. In: Giugni, Marco/Statham, Paul (Hrsg.): The contentious politics of unemployment in Europe. Political claim-making, policy deliberation and exclusion from the labor Market. o. O.
Bahle, Thomas 2009: Public child care in Europe: historical trajectories and new directions. In: Scheiwe, Kirsten / Willekens, Harry (Hrsg.): Child care and preschool development in Europe. Institutional perspectives. Houndsmills, Basingstoke, S. 23-42.
Bahle, Thomas 2008: Family policies patterns in the enlarged EU. In: Alber, Jens/Fahey, Tony/ Saraceno, Chiara (Hrsg.): Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union. London, S. 100-125.
Bahle, Thomas 2005: Familienpolitik in der EU – was können wir von anderen Ländern lernen? In: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 85 (3), S. 151-156.
Bahle, Thomas 1996: Familienpolitik in der Europäischen Union: Nationale Profile und europäischer Einfluß. In: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Herrmann (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem. Frankfurt/New York, S. 271-289.
Barbier, Jean-Claude 2004: Research on 'Open methods of coordination' and national social policies: what sociological theories and methods? Paper for the RC 19 international conference. Paris.
Barbier, Jean-Claude/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang 2004: The many worlds of activation. In: European Societies 6 (4), S. 423-436.
Barcevicius, Egidius/Weishaupt, Timo/Zeitlin, Jonathan 2014: Assessing the Open Method of Coordination: institutional design and national influence of EU social policy coordination. Basingstoke.
Barnard, Catherine 2012: EU employment law. 4. Aufl. Oxford.
Barnard, Catherine/Deakin, Simon 2012: Social policy and labor market regulation. In: Jones, Erik/Menon, Anand/Weatherill, Steven (Hrsg.): The Oxford Handbook of European Integration. Oxford, S. 542-555.

Barnard, Catherine/De Baere, Geert 2014: Towards a European social Union: achievements and possibilities under the current EU constitutional framework. Euroforum KU Leuven policy paper, abrufbar unter: https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/454633/2/Barnard++De+Baere+%5Bver+19-9-2014%5D.pdf (17.10.2017).
Bauer, Michael W./Knöll, Ralf 2003: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2, S. 33-38.
Baum, Annerose/Baumgarten, Britta/Lahusen, Christian 2004: The contentious politics of unemployment in Europe. Political claim-making, policy deliberation and exclusion from the labor market. National template unemployment and social security in Germany. Bamberg.
Baum-Ceisig, Alexandra/Faber, Anne (Hrsg.) 2005: Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung. Wiesbaden.
Bazant, Ursula/Schubert, Klaus 2008: Europäische Wohlfahrtssysteme: Vielfalt jenseits bestehender Kategorien. In: Schubert/Hegelich/Bazant 2008, S. 623-645.
Beblavý, Miroslav/Gros, Daniel/Maselli, Ilaria 2015: Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes. CEPS Working Paper No. 401.
Becker, Peter 2018: Die EU auf dem Weg in eine »Transferunion«? Ein Beitrag zur Entdramatisierung. SWP-Studie 8.
Becker, Peter 2015: Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit. SWP-Studie 21/2015.
Becker, Ulrich/Kingreen, Thorsten 2008: SGB V: Gesetzliche Krankenversicherung. Kommentar. München.
Beckert, Jens/Streeck, Wolfgang 2012: Die Fiskalkrise und die Einheit Europas. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 62 (4), S. 7-17.
Beichelt, Timm 2015: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems. 2. Auflage, Wiesbaden.
Beichelt, Timm 2009: Deutschland und Europa, Die Europäisierung des politischen Systems. Wiesbaden.
Bekker, Sonja 2016: Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance. Tilburg Law School Research Paper 10.
Bekker, Sonja 2013: The EU's Stricter Economic Governance: A Step towards more Binding Coordination of Social Policies? WZB Discussion Paper.
Belke, Ansgar 2015: Der Fiskalpakt als Vertrag außerhalb des EU-Rahmens. Strategische, ökonomisch-konzeptionelle und Operationalisierungsprobleme. In: Alemann, Ulrich von et al. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen. Wiesbaden, S. 285-309.
Bengtsson, Mattias/Berglund, Tomas 2012: Labour market policies in transition: from social engineering to standby-ability. In: Larsson/Letell/Thörn 2012, S. 86-103.
Benson, David/Jordan, Andrew 2011: What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. In: Political Studies Review 9 (3), S. 366-378.
Berkowitz, Philip/Vadgama, Anita 2011: The United Kingdom abolishes its default retirement age. Abrufbar unter: https://www.littler.com/files/press/pdf/2011_01_ASAP_UK_AbolishesDefault_RetirementAge.pdf (4.7.2016).

Bernitz, Ulf 2007: Everyone's right to healthcare in Europe: the way forward. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070124/imco2/bernitz_en.pdf (22.2.2017).
Bertola, Giuseppe/Ichino, Andrea 1995: Crossing the river: a comparative perspective on Italian employment dynamics. In: Economic Policy 21 (1), S. 359-420.
Bertram, Hans/Deuflhard, Carolin 2016: Familienpolitische Geldleistungen. Abrufbar unter: http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/221744/familienpolitische-geldleistungen (8.9.2016).
Bertram, Hans/Deuflhard, Carolin 2016a: Familienbezogene Infrastruktur. Abrufbar unter: http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/222751/familienbezogene-infrastruktur (8.9.2016).
Biagi, Marco et al. 2002: White Paper on the labor market in Italy. Proposal for an active society and quality employment. In: Blanpain, Roger (Hrsg.): White Paper on the labor market in Italy. The quality of European industrial relations and changing industrial relations. In: Bulletin of Comparative Labour Relations 44, S. 1-117.
Bickerton, Christopher J./Hodson, Dermot/Puetter, Uwe 2015: The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. In: Journal of Common Market Studies 53 (4), S. 703-722.
Biegon, Dominika/Schuster, Joachim 2015: Strukturreformen neu denken. Das Europäische Semester und der Jahreswachstumsbericht 2016. Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Bieling, Hans-Jürgen/Buhr, Daniel (Hrsg.) 2015: Europäische Welten in der Krise. Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Frankfurt/New York.
Bieling, Hans-Jürgen/Buhr, Daniel 2015a: Europäische Welten in der Krise: Nationale arbeits- und sozialpolitische Transformationspfade. In: Dies. 2015, S. 11-27.
Bieling, Hans-Jürgen/Buhr, Daniel 2015b: Auswertung: Welten der Krise in vergleichender Perspektive. In: Dies. 2015, S. 327-351.
Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) 2012: Theorien der europäischen Integration. 3. Auflage Wiesbaden.
Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika 2012a: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch. In: Dies. 2012, S. 9-31.
Bieling, Hans-Jürgen/Haas, Tobias/Lux, Julia 2013: Die Krise als Auslöser eines neuen europäischen Konfliktzyklus? In: Bieling, Hans-Jürgen/Haas, Tobias/Lux, Julia (Hrsg.): Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise. Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 5), S. 231-249
Binder, Daniela 2011: Die Familienpolitiken der Wohlfahrtsstaaten Österreich und Schweden im Vergleich unter besonderer Berücksichtigung der Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren (Diplomarbeit). Wien.
Bingen, Dieter 2014: Polen. In: Porsche-Ludwig, Markus/Bellers, Jürgen/Gieler, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch europäischer Sozialpolitiken. Münster, S. 156-161.
Björnberg, Ulla 2014: Vilken betydelse fick Sveriges inträde i EU för jämställdhet och familjepolitik i Sverige och EU? Abrufbar unter: http://jamda.ub.gu.se/handle/1/915 (9.3.2017).
Björnberg, Ulla 2012: Social policy reforms in Sweden: new perspectives on rights and obligations. In: Larsson/Letell/Thörn 2012, S. 71-85.
Björnberg, Ulla 2004: Sind Zwei-Verdiener-Familien „partnerschaftliche" Familien? Sozialpolitik und Geschlechtergleichheit in schwedischen Familien. In: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und

Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, S. 356-380.
Blair, Tony 1999: Beverige revisited: a welfare state for the 21st century. In: Walker, Robert (Hrsg.): Ending child poverty: popular welfare for the 21st century? Bristol, S. 7-18.
Blanke, Thomas 2008: Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert – Domestizierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung der industriellen Beziehungen. Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung Nr. 18.
Blome, Agnes 2017: The politics of work-family policy reforms in Germany and Italy. London/New York.
Blum, Sonja 2014: No need to reinvent the wheel: family policy transfers in Germany and Austria. In: Policy Studies 35 (4), S. 357–376.
Blum, Sonja 2011: Family Policy Trends in Europe – Criss-crossing all typologies? TransEurope Working Paper No. 36. Bamberg.
Bode, Ingo 2004: Die Regulierung des Gesundheitssystems in Frankreich und Deutschland: ähnliche Debatten, aber unterschiedliche Perspektiven. In: Neumann 2004, S. 87-118.
Boeckh, Jürgen 2000: Rentenpolitik im Spannungsfeld zwischen nationalem Gestaltungsanspruch und europäischen Adaptionserfordernissen. In: Politische Vierteljahresschrift 41 (3), S. 550-559.
Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin 2011: Sozialpolitik in Deutschland. 3. Aufl. Wiesbaden.
Bonoli, Giuliano 2000: The politics of pension reform. Institutions and policy change in Western Europe. Cambridge.
Bonoli, Giuliano 1997: Classifying welfare states: a two-dimension approach. In: Journal of Social Policy 26 (3), S. 351-372.
Bonoli, Giuliano/Palier, Bruno 2001: How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe. In: Leibfried, Stephan 2001: Welfare State Futures. Cambridge 2001, S. 57-76.
Bonoli, Giuliano/ Shinkawa, Toshimitsu 2006: Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries. Canberra.
Borrás, Susana/Greve, Bent 2004: Concluding remarks: New method or just cheap talk? In: Journal of European Public Policy 11 (2), S. 329–336.
Borrás, Susana/Jacobsson, Kerstin 2004: The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. In: Journal of European Public Policy 11 (2), S. 185-204.
Börsch-Supan, Axel 2015: Lehren aus den Rentenreformen seit 1972. In: Wirtschaftsdienst 95 (13), S. 16-21.
Börzel, Tanja A. 2003: Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. Queen’s Papers on Europeanisation. Belfast.
Börzel, Tanja A. 2002: Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence Sitting: Member State Responses to Europeanization. In: Journal of Common Market Studies 40 (2), S. 193-214.
Börzel, Tanja A. 1999: The domestic impact of Europe. Institutional adaptation in Germany and Spain. Florenz.
Börzel, Tanja A. et al. 2010: Obstinate and inefficient. Why member states do not comply with European law. In: Comparative Political Studies 43 (11), S. 1363-1390.

Börzel, Tanja/Knoll, Moritz, 2012: Quantifying non-compliance in the EU. A database on EU infringement proceedings. Berliner Arbeitspapiere zur europäischen Integration 15.
Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2012: When Europeanisation meets diffusion. Exploring new territory. In: West European Politics 35 (1), S. 192-207.
Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2003: Conceptualizing the domestic impact of Europe. In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) 2003: The politics of Europeanization. Oxford, S. 57-80.
Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Hrsg.) 2007: Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt/M.
Bothfeld, Silke/Hübers, Sebastian/Rouault, Sophie 2010: Familienpolitik in der Wirtschafts- und Finankrise – Lehren aus dem internationalen Vergleich. Abrufbar unter: http://www.ispm-bremen.de/fileadmin/download/forschung/pdf/Bothfeld_et_al.2010_Endversion_12_6.pdf (31.05.2016).
Botzenhardt, Friederike 2009: Offene Methode der Koordinierung für Gesundheit und Langzeitpflege – sind quantifizierte Ziele der richtige Weg? In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart, S. 251 – 263.
Bourcarde, Kay 2011: Die Rentenkrise: Sündenbock Demographie. Wiesbaden.
Bouvier, Beatrix 2002: Die DDR – ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker. Bonn.
Boyle, Séan 2011: Health care systems in transition: United Kingdom (England). Kopenhagen.
Boysen-Hogrefe, Jens 2015: Steigende Zusatzbeiträge in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Eintagsfliege oder Dauerbrenner? Kiel Policy Brief No. 98.
Büchs, Milena 2007: New governance in European social policy. The open method of co-ordination. Basingstoke.
Büchs, Milena 2005: The dilemmas of post-regulatory European social policy co-ordination: The European Employment Strategy in Germany and the United Kingdom. Berlin (Dissertation).
Büchs, Milena/Friedrich, Dawid 2005: Surface integration. The National Action Plans for employment and social inclusion in Germany. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.): The Open Method of Coordination in action. The European employment and social inclusion strategies. Frankfurt a. M./Brüssel, S. 249-285.
Büchs, Milena/Hinrichs, Karl 2007: Germany: moving towards Europe but putting national autonomy first. In: Kvist/Saari 2007, S. 21-40.
Bulmer, Simon 2007: Germany, Britain and the European Union: convergence through policy transfer? In: German Politics, 16 (1), S. 39-57.
Bulmer, Simon/Burch, Martin 2005: The Europeanisation of UK government: from quiet revolution to explicit step-change? Abrufbar unter: http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Bulmer%20%26%20Burch_The%20Europeanization%20of%20UK%20government.pdf (19.12.2016).
Bulmer, Simon/Joseph, Jonathan 2016: European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics. In: European Journal of International Relations 22 (4), S. 725-748.

Bulmer, Simon/Padgett, Stephen 2004: Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. In: British Journal of Political Science 35, S. 103-126.
Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: Europe before the Court. A political theory of legal integration. In: International Organization 47 (1), S. 41-76.
Busch, Klaus 2012: Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund. Februar 2012. Studie der Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
Busch, Klaus 2011: Weltwirtschaftskrise, Eurokrise und die Zukunft des Europäischen Sozialmodells. In: Busch, Klaus/Flore, Manfred/Schlatermund, Heiko (Hrsg.): Europa in sozialer Schieflage. Sozialpolitische Vorschläge in Zeiten der Krise. Hamburg, S. 341-355.
Busch, Klaus 2006: Die Methode der offenen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Europäischen Union. Arbeitspapier 108 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
Busch, Klaus 1998: Das Korridormodell. In: Internationale Politik und Gesellschaft 2, S. 147-156.
Busch, Klaus et al. 2012: Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht. FES-Internationale Politikanalyse. Abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09444.pdf (11.6.2013).
Busch, Klaus/Bischoff, Joachim/Funke, Hajo 2018: Rechtspopulistische Zerstörung Europas? Wachsende politische Instabilität und die Möglichkeiten einer Kehrtwende. Hamburg.
Calder, Gideon/Gass, Jeremy/Merrill-Glover, Kirsten (Hrsg.) 2012: Changing directions of the British welfare state. Cardiff.
Calliess, Christian/Schoenfleisch, Christopher, 2012: Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages. In: Juristen Zeitung (JZ) 67 (10), S. 477-528.
Calmfors, Lars 2012: Sweden – from macroeconomic failure to macroeconomic success. Center for Economic Studies and IFO Institute Working Paper No. 3790.
Caracciolo di Torella, Eugenia/Masselot, Annick 2010: Reconciling work and family life in EU law and policy. London.
Casey, Bernard H. 2004: The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: two views of the labour market and the welfare state. In: European Journal of Industrial Relations 10 (3), S. 329–352.
Castles, Francis G./Ferrera, Maurizio 1996: Home ownership and the welfare state: is southern Europe different? In: South European Politics and Society 1 (2), S. 163-185.
Cebulla, Andreas 2002: Flexibilität und soziale Sicherung in Großbritannien unter besonderer Berücksichtigung des ‘New Deal’. In: Klammer, Ute/Tillmann, Katja (Hrsg.): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Düsseldorf, S. 585-636.
Cerami, Alfio 2010: The politics of social security reforms in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. In: Palier 2010, S. 233-254.
Chang, Josh et al. o. J.: The UK healthcare system. Abrufbar unter: http://assets.ce.columbia.edu/pdf/actu/actu-uk.pdf (6.1.2017).
Chlon, Agnieszka 2000: Pension reform and public information in Poland. Social Protection Discussion Paper Series 0019.

Chlon, Agnieszka/Góra, Marek/Rutkowski, Michal 1999: Shaping pension reform in Poland: Security through diversity. Social Protection Discussion Paper Series 9923.Childs, Marquis 1936: Sweden: The Middle Way. New Haven.
Chung, Heejung/Thewissen, Stefan 2012: Falling back on old habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden. In: Greve 2012, S. 23-39.
Ciaglia, Sarah/Fehrmann, Thomas 2010: Die Lissabon-Strategie der Europäischen Union: eine kritische Bewertung. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 8 (4), S. 581-612.
Cini, Michelle/Pérez-Solórzano Borragán, Nieves 2016: European Union politics. 5. Aufl. Oxford.
Clasen, Jochen/Clegg, Daniel 2003: Unemployment, protection and labour market reform in France and Great Britain in the 1990s: solidarity versus activation? In: Journal for Social Policy 32 (3), S. 361-381.
Clauwaert, Stefan 2018: The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2018-2019, European Trade Union Institute, Background Analysis 2018.01, Draft Version 18 June 2018.
Clauwaert, Stefan 2013: The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and (initial) comparison of the CSRs 2011-2012, 2012-2013 and 2013-2014. Brüssel.
Clauwaert, Stefan 2013a: The country-specific recommendations (CSRs) in the field of health and safety at work and labour inspection services. An overview. ETUI Background Analysis 2013.01.
Clauwaert, Stefan/Harger, Sabine 2000: Analysis of the implementation of the parental leave directive in the EU member states. Brussels.
Copeland, Paul 2016: Europeanisation and de-Europeanisation in UK employment policy: changing governments and shifting agendas. In: Public Administration 94 (4), S. 1124-1139.
Copeland, Paul/ter Haar, Beryl 2013: A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool. In: Journal of European Social Policy 23 (1), S. 21-36.
Cousins, Mel 2007: Patient nobility and national health systems. In: Legal issues of economic integration 34 (2), S. 183-193.
Cram, Laura 2009: From ’integration by stealth‘ to ’good governance‘ in EU social policy. In: Verdun, Amy/Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Innovative governance in the European Union. Boulder, S. 87-99.
Cremers, Jan 2018: Towards a European labour authority – mandate, main tasks and open questions. Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/14054.pdf (22.1.2018).
Cygan-Rehm, Kamila 2014: Wirkungen des Elterngeldes auf die Fertilität – Zum Stand der Kenntnis. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 83 (1), S. 145-162.
Daatland, Svein Olav 1997: Welfare policies for older people in transition? In: Scandinavian Journal of Social welfare 6, S. 153-161.
Dallinger, Ursula 2016: Sozialpolitik im internationalen Vergleich. Konstanz/München.
Daly, Mary 2012: EU social policy: Developments in the field and insights for the study of social politcy. ACES Cases 2012.1.

Da Roit, Barbara/Sabatinelli, Stefania 2013: Nothing on the move or just going private? Understanding the freeze on child- and eldercare policies and the development of care markets in Italy. In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society 20 (3), S. 430–453.
Darvas, Zsolt M./Leandro, Álvaro 2015: The limitations of policy coordination in the Euro area under the European Semester. Bruegel Policy Contribution 2015/19.
Deacon, Bob 2000: Eastern European welfare states: The impact of the politics of globalization. In: Journal of European Social Policy 10 (2), S. 146-161.
De Angelis, Roberta et al. 2014: Cancer survival in Europe 1999-2007 by country and age: results of EUROCARE-5 - a population-based study. In: The lancet oncology 15 (1), S. 23-34.
De la Porte, Caroline 2011: Principal-agent theory and the open method of co-ordination: the case of the EES. In: Journal of European Public Policy 18 (4), S. 485-503.
De la Porte, Caroline/Heins, Elke (Hrsg.) 2015: Special issue: the sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform. Comparative European Politics 13 (1), S. 1-7.
De la Porte, Caroline/Nanz, Patrizia 2004: The OMC – deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. In: Journal of European Public Policy 11 (2), S. 267-288.
De la Porte, Caroline/Natali, David 2014: Altered europeanisation of pension reform in the context of the great recession: Denmark and Italy compared. In: West European Politics 37 (4), S. 732-749.
De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe 2005: Participation in the Open Method of Coordination. The cases of employment and social inclusion. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe Pochet (Hsg.): The Open Method of Coordination in action: The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel, S. 353–390.
De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe 2004: The European Employment Strategy: existing research and remaining questions. In: Journal of European Social Policy 14 (1), S. 71-78.
De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (Hrsg.) 2002: Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination. Brüssel.
De la Rica, Sara/Glitz, Albrecht/Ortega, Francesc 2013: Immigration in Europe: trends, policies and empirical evidence. IZA Discussion Paper No. 7778, abrufbar unter: http://ftp.iza.org/dp7778.pdf (12.02.2016).
Della Cananea, Giacinto 2000: Italy. In: Kassim, Hussein/ Peters, Guy/Wright, Vincent (Hrsg.): The national co-ordination of EU policy. The domestic level. Oxford, S. 99-113.
De Rose, Alessandra/Racioppi, Filomena/Zanatta, Anna Laura 2008: Italy. Delayed adaptation of social institutions to changes in family behaviour. In: Demographic Research 19, S. 665–704.
Diekmann, Andreas 2004: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek bei Hamburg.
Dienel, Christiane 2004: Eltern, Kinder und Erwerbsarbeit: die EU als familienpolitischer Akteur. In: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien. Wiesbaden, S. 285-307.

Dingeldey, Irene 2007: Between workfare and enablement. The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. In: European Journal of Political Research 46 (6), S. 823–851.
Dingeldey, Irene/Gottschall, Karin 2001: Alte Leitbilder und neue Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Jg. (21), S. 31-38.
Dingeldey, Irene/Reuter, Silke 2003: Arbeitsmarktintegration von Müttern als Ziel der Familienpolitik: Zunehmende Arbeitsmarktsegmentation in Frankreich und Großbritannien. In: Femina Politica 12 (1), S. 55-66.
Doetter, Lorraine Frisina/Götze, Ralf 2012: Health care policy for better or for worse? Examining NHS reforms during times of economic crisis versus relative stability. In: Greve 2012, S. 161-177.
Doetter, Lorraine Frisina/Götze, Ralf 2011: The changing role of the state in the Italian healthcare system. TranState Working Papers 150.
Dolls, Mathias et al. 2014: An unemployment insurance scheme for the Euro Area? A comparison of different alternatives using micro data. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Discussion Paper No. 14-095, abrufbar unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp14095.pdf (18.02.2019).
Dolowitz, David/Marsh, David 1996: Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. In: Political Studies 44 (2), S. 343-357.
Dorn, Florian et al. 2017: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – ist eine Reform der Agenda 2010 notwendig? In: ifo Schnelldienst 70 (21), S. 32-37.
Duke, Ben 2014: Europeanisation: new ways to conceptualise European integration. In: Political Perspectives 8 (2), S. 1-23.
Dullien, Sebastian 2014: Eine Europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Euro-Zone. WISO direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Dullien, Sebastian 2013: A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays? Paper prepared for the European Commission (DG Employment, Social Affairs and Inclusion), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10438&langId=en (12.02.2016).
Dullien, Sebastian 2012: A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues. Paper prepared for the European Commission (DG Employment, Social Affairs and Inclusion.), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10437&langId=en (12.02.2016).
Dullien, Sebastian 2008: Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion. SWP-Studie.
Dyson, Kenneth 2005: Binding hands as a strategy for economic reform: government by commission. In: German Politics 14 (2), S. 224-247.
Ebbinghaus, Bernhard 2007: Social partners' role in social governance and labour market regulation in Europe. Paper presented at the ESPAnet Conference 2007. Wien.
Ebbinghaus, Bernhard/Gronwald, Mareike/Wiß, Tobias 2011: Germany: departing from bismarckian public pensions. In: Ebbinghaus, Bernhard (Hrsg.): The varieties of pension governance. Pension privatization in Europe. Oxford, S. 119-150.
Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle 1997: Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich. In: Hradil, Stefan/Immerfall, Stefan (Hrsg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen, S. 333-376.

Eckardt, Martina 2002: Die Methode der offenen Koordinierung. Konsequenzen für die Alterssicherung(spolitik) in der Europäischen Union. In: Sozialer Fortschritt 51, S. 197 – 203.
Economist, The 1999: The sick man of the euro (o. A.). In: Print-Ausgabe vom 05.06.1999.
Eichener, Volker 1992: Social dumping or innovative regulation? Processes and outcomes of European decision-making in the sector of health and safety at work harmonization. Europäisches Hochschulinstitut Florenz Working Paper 92/28.
Eichenhofer, Eberhard 2015: Rentenpolitik und makroökonomische Steuerung in Europa. Unveröffentlichtes Manuskript.
Eichenhofer, Eberhard 2014: Sozialrechtliche Perspektiven europäischer Integration angesichts der Globalisierung. In: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Berlin, S. 517-538.
Eichenhofer, Eberhard 2013: Sozialrecht der EU. 5. Aufl. Berlin.
Eichenhofer, Eberhard, 2011: Europarecht. In: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der deutschen Rentenversicherung SGB VI. Köln, S. 1049-1074.
Eichenhofer, Eberhard 2010: OMK und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.): EU-Gesundheitspolitik im nicht-harmonisierten Bereich: Aktuelle Entwicklungen der Offenen Methode der Koordinierung. Bonn, S. 59-83.
Eichenhofer, Eberhard 2009: Offene Methode der Koordinierung und Alterssicherung. In: Deutsche Rentenversicherung 1, S. 3-14.
Eichenhofer, Eberhard 2007: Geschichte des Sozialstaats in Europa. Von der „sozialen Frage“ bis zur Globalisierung. München.
Eichenhofer, Eberhard 2003: Europäisierung der Alterssicherung. In: Nachrichten der LVA Hessen, S. 51-56.
Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried 2012: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. 2. Aufl. Köln.
Eichhorst, Werner 2013: Europäische Arbeitslosenversicherung. Nur auf den ersten Blick charmant. In: Wirtschaftsdienst 93 (1), S. 4-5.
Eichhorst, Werner/Grienberger-Zingerle, Maria/ Konle-Seidl, Regina 2008: Activation policies in Germany: from status protection to basic income support. In: Eichhorst, Werner/ Kaufmann, Otto/Konle-Seidl, Regina (Hrsg.): Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US. Berlin, S. 17–67.
Einhorn, Eric/Logue, John 1989: Modern welfare states. Politics and policies in social democratic Scandinavia. New York.
EIRO (European Industrial Relations Observatory) 2013: Sweden: Impact of the crisis on industrial relations. Abrufbar unter: https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/sweden/sweden-impact-of-the-crisis-on-industrial-relations (3.1.2018).
Ekengren, Magnus/Sundelius, Bengt 1998: Sweden. The state joins the European Union. In: Hanf, Kenneth/Soetendorp, Ben (Hrsg.): Adapting to European integration: small states and the European Union. London/New York, S. 131-148.

Ellingsæter, Anne Lise 2012: Betreuungsgeld. Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden. Abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/id/09036.pdf (14.9.2016).
Ellingsæter, Anne Lise/Leira, Arnlaug 2007: Familienpolitische Reformen in Skandinavien – Gleichberechtigung der Geschlechter und Wahlfreiheit der Eltern. In: WSI-Mitteilungen 60 (10), S. 546-553.
Emerson, Michael 2004: ENP: strategy or placebo? (= CEPS working paper 215). Brüssel.
Ennals, Richard 2004: The European Employment Strategy: the UK in the European Union. In: Palmer, Guy/Edwards, Suriya (Hrsg.): Reflections on the European Employment Strategy: how relevant to the UK? Abrufbar unter: http://npi.org.uk/files/9113/7537/3863/ees_reflections_report.pdf (14.11.2016), S. 29-32.
Erbe, Susanne 2005: Verwirrspiel um Beitragssekungen: Krankenkassen. In: Wirtschaftsdienst 85 (4), S. 209-210.
Ervik, Rune/Kildal, Nanna/Nilssen, Even 2009: Introduction. In: Dies. (Hrsg.): The role of international organizations in social policy. Ideas, actors and impact. Cheltenham, S. 1-19.
Ervik, Rune/Kuhnle, Stein 1996: The Nordic Welfare Model and the European Union. In: Greve, Bent: Comparative Welfare Systems: The Scandinavian Model in a Period of Change, S. 87-107.
Esping-Andersen, Gösta (Hrsg.) 2002: Why we need a new welfare state. Oxford/New York.
Esping-Andersen, Gösta 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford.
Esping-Andersen, Gösta (Hrsg.) 1996: Welfare states in transition: national adaptions in global economies. London u. a.
Esping-Andersen, Gösta 1996a: Welfare states without work. The impasse of labour shadding and familialism in continental European policy. In: Ders. 1996, S. 66-87.
Esping-Andersen, Gösta 1990: The three worlds of welfare capitalism. Princeton.
Estevez-Abe, Margarita/Iversen, Torben/Soskice, David 2001: Social Protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In: Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.): Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage. Oxford, S. 145-183.
Euractiv 2017: Sparpläne beim Kindergeld für EU-Ausländer nicht vom Tisch. Abrufbar unter: https://www.euractiv.de/section/soziales-europa/news/sparplaene-beim-kindergeld-fuer-eu-auslaender-nicht-vom-tisch/ (3.3.2017).
Euractiv 2017a: Four countries push for EU law to slash childcare benefits, https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/vocal-member-states-push-for-legal-change-to-slash-childcare-benefits/ (5.7.2018).
European Observatory on Health Systems and Policies 2017: Health systems in transition – profile of United Kingdom. Abrufbar unter: http://www.hspm.org/countries/england11032013/countrypage.aspx (8.3.2017).
Evans, Mark/Cerny, Philip G. 2004: ‚New labour', Globalisierung und Sozialpolitik. In: Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden, S. 207-230.
Fagnani, Jeanne 2004: Schwestern oder entfernte Kusinen? Deutsche und französische Familienpolitik im Vergleich. In: Neumann 2004, S. 181-204.

Falkner, Gerda 2016: The European Union’s social dimension. In: Cini, Michelle/Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (Hrsg.): European Union Politics. 5. Aufl. Oxford, S. 269-280.
Falkner, Gerda 2009: European integration and the welfare states in Europe. EIF Working Paper 3/2009.
Falkner, Gerda 2008: Social Policy. In: Graziano, Paolo/Vink, Marten P. (Hrsg.): Europeanization: new research agendas. Houndmills/New York, S. 253-265.
Falkner, Gerda 2007: Social policy. In: Graziano/Vink 2007, S. 253-265.
Falkner, Gerda 2006: Wohlfahrtsstaat und europäische Integration: Theorie und Praxis. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Wiesbaden, S. 479-511.
Falkner, Gerda 2003: Comparing Europeanisation effects: From metaphor to operationalisation. In: European Integration Online Papers 7, 13, abrufbar unter: www.eiop.or.at/eiop/pdf/2003-013.pdf (8.5.2012).
Falkner, Gerda et al. 2005: Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in member states. Cambridge.
Falkner, Gerda et al. 2004: Non-compliance with EU directives in the member states: opposition through the back door? In: West European Politics 27 (3), S. 452-473.
Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Treib, Oliver 2007: Worlds of compliance: why leading approaches to European Union implementation are only ‘sometimes-true theories’. In: European Journal of Political Research 46 (3), S. 395-416.
Falkner, Gerda/Treib, Oliver 2005: Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis. In: Baum-Ceisig/Faber 2005, S. 220-238.
Fana, Marta/Guarascio, Dario/Cirillo, Valeria 2015: Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act. LEM Working Paper Series No. 2015/31.
Fargion, Valeria 2010: ASISP Annual Report 2010 – Pensions. Health and long-term care Italy, Brüssel.
Featherstone, Kevin 2011: The Greek sovereign debt crisis and EMU: a failing state in a skewed regime. In: Journal of Common Market Studies 49 (2), S. 193-217.
Featherstone, Kevin 2005: ‘Soft’ co-ordination meets ‘hard’ policies: the European Union and pension reform in Greece. In: Journal of European Public Policy 12 (4), S. 733-750.
Featherstone, Kevin 2002: Europeanization in theory and practice. In: Davidson, E./Eriksson, A./Hallenberg, J. (Hrsg.) 2002: Europeanization of security and defence policy. Stockholm, S. 13-20.
Feigl, Georg 2013: Auf dem Weg zu einer »echten« Wirtschafts- und Währungsunion? In: Kurswechsel (1), S. 85-91.
Fel, Stanisław 2005: Eine ›paternalistisch-marktwirtschaftliche Hybride‹? Vom Schutz zur Aktivierung – Die Reformen des Sozialstaates in Polen. In: Heimbach-Steins, Marianne (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtsstaatlichkeit. Soziokulturelle Grundlagen und religiöse Wurzeln (= Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 46). Münster, S. 309-321.
Feld, Lars P./Kohlmeier, Anabell/Schmidt, Christoph M. 2014: Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen. In: Wirtschaftsdienst 94 (8), S. 553-559.
Ferge, Zsuzsa/Juhász, Gábor 2004: Accession and social policy: The case of Hungary. In: Journal of European Social Policy 14 (3), S. 233-251.
Fernandes, Sofia/Maslauskaite, Kristina 2013: A social dimension for the EMU: why and how? Notre Europe - Jacques Delors Institute Policy paper 98, abrufbar unter:

http://www.notreeurope.eu/media/socialdimensionsforeumfernandesmaslauskaitene-jdisept2013.pdf?pdf=ok (12.02.2016).
Fernandes, Sofia/Maslauskaite, Kristina 2013a: Deepening the EMU: How to maintain and develop the European Social Model? A study for the Federal Chancellery of Austria, Notre Europe Studies and Reports.
Feronas, Andreas 2016: The changing face of europeanisation in times of crisis: imposing the EU "recipe" on the Greek welfare state reforms. Konferenzpapier, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/308777963_The_Changing_Face_of_Europeanisation_in_Times_of_Crisis_Imposing_the_EU_recipe_on_the_Greek_Welfare_State_Reforms (06.03.2017).
Ferrarini, Tommy/Duvander, Ann-Zofie 2010: Earner-carer model at the crossroads: reforms and outcomes of Sweden's family policy in comparative perspective. In: International Journal of Health Services 40 (3), S. 373-398.
Ferré, Francesca et al. 2014: Italy: Health system review. Health Systems in Transition 16 (4).
Ferrera, Maurizio 1998: The four 'social Europes': between universalism and selectivity. In: Rhodes, Martin/Mény, Yves (Hrsg.): The future of European welfare. A new social contract?, London/New York, S. 79-96.
Ferrera, Maurizio 1996: The 'Southern model' of welfare in social Europe. In: Journal of European Social Policy 6 (1), S. 17-37.
Ferrera, Maurizio/Gualmini, Elisabetta 2004: Rescued by Europe? Social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi. Amsterdam.
Ferrera, Maurizio/Gualmini, Elisabetta 2000. Reforms guided by consensus: The welfare state in the Italian transition. In: West European Politics 23 (2), S. 187-208.
Ferrera, Maurizio/Jessoula, Matteo 2009: Italy: A narrow gate for path-shift. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): The handbook of west European pension politics. New York, S. 396-445.
Ferrera, Maurizio/Jessoula, Matteo 2005: Reconfiguring Italian pensions: from policy stalemate to comprehensive reforms. In: Bonoli, Giuliano/Shinkawa, Toshimitsu (Hrsg.): Ageing and pension reform around the world – Evidence from eleven countries. Cheltenham/Northampton, S. 24-47.
Ferrera, Maurizio/Pellegata, Alessandro 2017: Can economic and social Europe be reconciled? Citizen views on integration and solidarity. Abrufbar unter: http://resceu.eu/events-news/news/can-economic-and-social-europe-be-reconciled-citizens%E2%80%99-view-on-integration-and-solidarity.html (12.9.2017).
Ferrera, Maurizio/Sacchi, Stefano 2005: The Open Method of Co-ordination and national institutional capabilities. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/ Magnusson, Lars (Hrsg.): The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel, S. 137-172.
Fichtner, Ferdinand/Haan, Peter 2014: Europäische Arbeitslosenversicherung: Konjunkturstabilisierung ohne große Umverteilung der Haushaltseinkommen. DIW Wochenbericht Nr 37.
Finch, Naomi 2003: Family policy in the UK. Third report for the project 'Welfare policy and employment in the context of family change'. Abrufbar unter: https://www.york.ac.uk/inst/spru/research/nordic/ukpolicy.pdf (19.9.2016).
Fink, Ulf 2006: Ist die 'Lohnquote' das zentrale Problem einer nachhaltigen Finanzierung? - internationale Evidenz zur Situation des deutschen Gesundheitssystems. In: Rebscher, Herbert (Hrsg.): Gesundheitsökonomie und Gesundheitspolitik im

Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politikberatung. Heidelberg/München/Berlin, S. 169-180.
Fischer, Georg/Tholoniat, Luc 2006: The European Employment Strategy in an enlarged EU. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39 (1), S. 123–142.
Flear, Mark L. 2009: The Open Method of Coordination on health care after the Lisbon Strategy II: Towards a neoliberal framing? European Integration Online Papers 13 (Special Issue, Art. 12). Abrufbar unter: http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-012a.htm (16.11.2016).
Fleckenstein, Timo 2008: Restructuring welfare for the unemployed: the Hartz legislation in Germany. In: Journal of European Social Policy 18 (2), S. 177–188.
Flora, Peter (Hrsg.) 1986: Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume I: Sweden, Norway, Finland, Denmark. Berlin/New York.
Flora, Peter/Alber, Jens/Kohl, Jürgen 1977: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. In: Politische Vierteljahresschrift 18 (Heft), S. 707-772.
Földes, Maria Eva 2016: Health policy and health systems: a growing relevance for the EU in the context of the economic crisis. In: Journal of European Integration 38 (3), S. 295-309.
France, George/Taroni, Francesco 2005: The evolution of health-policy making in Italy. In: Journal of health politics, policy and law 30 (1-2), S. 169–187.
Fraser, Derek 2017: The evolution of the British welfare state: a history of social policy since the industrial revolution. 5. Aufl. New York.
Frasyniuk-Pietrzyk, Magdalena 2014: Evolution of changes to the Polish pension system. In: Economy & Business 8 (1), S. 1231-1242.
Freeman, Richard/Moran, Michael 2000: Reforming health care in Europe. In: West European Politics 23 (1), S. 35-58.
Fritzell, Johan/Lundberg, Olle 2006: Health, inequality, welfare and resources. In: Dies. (Hrsg.): Health inequalities and welfare resources: continuity and change in Sweden. Ort, S. 1-18.
Fuchs, Deike 2009: Unterschiede bei den Alterssicherungssystemen in der EU als Integ-rationshemmnis – Bewertung und Perspektiven für die Weiterentwicklung von Politik-maßnahmen auf europäischer Ebene. Dissertation, Hamburg.
Fuchtel, Hans-Joachim 2011: Bilanz und Perspektive der OMK. In: Deutsche Rentenversicherung Bund (2011), S. 10-13.
Gawrich, Andrea/Knelangen, Wilhelm/Windwehr, Jana (Hrsg.) 2009: Sozialer Staat – soziale Gesellschaft? Stand und Perspektiven deutscher und europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit. Opladen.
Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus 2018: From market integration to core state powers: the Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory. In: Journal of Common Market Studies 56 (1), S. 178-196.
Gerlach, Irene 2010: Familienpolitik. 2. Aufl. Wiesbaden.
Gerlinger, Thomas 2010: Die Offene Methode der Koordinierung in der Gesundheitspolitik. Implementierungsprobleme und Entwicklungsperspektiven eines neuen Regulationsmodus. In: Ders./Mosebach, Karl/Schmucker, Rolf (Hrsg): Gesundheitsdienstleistungen im europäischen Binnenmarkt. Frankfurt am Main, S. 143-173.
Gerlinger, Thomas/Urban, Hans Jürgen 2006: Gesundheitspolitik in Europa – Über die Europäisierung und Ökonomisierung eines wohlfahrtstaatlichen Politikfeldes. In:

Wendt, Claus/Wolf (Hrsg.): Soziologie der Gesundheit. Wiesbaden 2006, S. 342-363.
Gerzer-Sass, Annemarie 2006: Blick über den Zaun – Familienpolitik in Europa. In: DJI-Bulletin 74 (1), S. 10-13.
Geyer, Robert 2003: Europeanisation, complexity and the British welfare state. Working Paper, abrufbar unter http://aei.pitt.edu/1719/1/Geyer.pdf (5.10.2015).
Geyer, Robert/Ingebritsen, Christine/Moses, Jonathon W. 2000: Globalization, Europeanization and the end of Scandinavian social democracy? New York.
Geyer, Robert/Mackintosh, Andrew 2005: Integrating UK and European social policy. The complexity of Europeanisation. Abingdon.
Gianesini, Giovanna 2014: Family patterns of change in Italy: challenges, conflicts, policies and practices. In: Robila, Mihaela (Hrsg.): Handbook of family policies across the globe. New York u. a., S. 155-174.
Giddens, Anthony 2013: The European Social Model can and must survive the crisis. In: Social Europe Journal, 6 November.
Giddens, Anthony 2013a: Turbulent and mighty continent: What future for Europe. London.
Giddens, Anthony 1998: The third way: the renewal of social democracy. Cambridge.
Giermanowska, Ewa 2004: Poland: the specificity of public employment service. In: European Employment Observatory Review (Spring).
Gilardi, Fabrizio 2016: Four ways we can improve policy diffusion research. In: State Politics & Policy Quarterly 16 (1), S. 8-21.
Ginn, Jay/Fachinger, Uwe/Schmähl, Winfried 2007: Reformen der Alterssicherung und der sozioökonomische Status Älterer in Großbritannien und Deutschland. ZeS-Arbeitspapier 4.
Gläser, Jochen/Laudel, Grit 2009: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 3. Aufl. Wiesbaden.
Goetschy, Janine 2003: The European employment strategy, multi-level governance and policy coordination: past, present and future. In: Zeitlin, J./Trubek,, D. M. (Hrsg.): Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments. Oxford, S. 59-87.
Goetschy, Janine 1999. The European Employment Strategy: genesis and development. In: European Journal of Industrial Relations 5 (2), S. 117–137.
Goetz, Klaus H. 2006: Territory, temporality and clustered Europeanisation, EU CONSENT network Annual State of the art paper of WP II/III, Team 5.
Goetz, Klaus H. o. J.: Europeanisation in West and East: a challenge to institutional theory. Abrufbar unter: http://www.arena.uio.no/events/papers/goetz.pdf (7.11.2016).
Gohr, Antonia 2001: Der italienische Wohlfahrtsstaat: Entwicklungen, Probleme und die europäische Herausforderung. In: Kraus/Giesen 2001, S. 143-169.
Gohr, Antonia 2001a: Maastricht als Herausforderung und Chance: Die Auswirkungen der europäischen Integration auf den italienischen Wohlfahrtsstaat. ZeS-Working Paper 8.
Gold, Michael/Cressey, Peter/Léonard, Evelyne Léonard 2007: Whatever happened to Social Dialogue? From partnership to managerialism in the EU employment agenda. In: European Journal of Industrial Relations 13 (1), S. 7-25.
Golinowska, Stella 2004:. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 37 (4), S. 346-374. Labour market and social policy development in Poland

Góra, Marek 2003: The new Polish pension system: an example of a non-orthodox approach to pension reform. PIE Discussion Paper Series 168.
Góra, Marek/Wagner, Gert G. 2001: Pension reforms in Germany and Poland. Two diverse cases of “security through diversity”. Research Note 8.
Grabbe, Heather 2006: The EU’s transformative power: Europeanisation through conditionality in central and eastern Europe. Basingstoke.
Graziano, Paolo 2013: Europeanization and domestic politics change. The case of Italy. London.
Graziano, Paolo 2011: Europeanization and domestic employment policy change. Conceptual and methodological background. In: Governance 24 (3), S. 583–605.
Graziano, Paolo 2004: Europeanisation and Italian unemployment policy in the ‘90s: more change than continuity? Working Paper presented at the Final COST A15 conference. Nantes.
Graziano, Paolo/Jacquot, Sophie/Palier, Bruno 2011 (Hrsg.): The EU and the domestic politics of welfare state reforms. Houndmills.
Graziano, Paolo/Jacquot, Sophie/Palier, Bruno 2011a: Introduction: the usages of Europe in national employment-friendly welfare state reforms. In: Dies. 2011, S. 1-18.
Graziano, Paolo/Jacquot, Sophie/Palier, Bruno 2011b: Conclusion: Europa, Europae: the many faces of social Europe. In: Dies. 2011, S. 316-324.
Graziano, Paolo/Jessoula, Matteo 2011: ‘Eppur si muoveva…’ The Italian trajectory of recent welfare reforms: from ‘rescued by Europe’ to Euro-scepticism. In: Graziano/Jacquot/Palier 2011, S. 148-174.
Graziano, Paolo/Vink, Marten P. (Hrsg.) 2007: Europeanisation. New research agendas. Houndmills/New York.
Greer, Scott L. 2006: Uninvited Europeanization: neofunctionalism and the EU in health policy. In: Journal of European Public Policy 13 (1), S. 134-152.
Greer, Scott L. et al. 2014: Everything you always wanted to know about European Union health policies but were afraid to ask. Abrufbar unter: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/259955/Everything-you-always-wanted-to-know-about-European-Union-health-policies-but-were-afraid-to-ask.pdf (14.12.2016).
Greer, Scott L./Massard da Fonseca, Elize/Adolph, Christopher 2008: Mobilizing bias in Europe. Lobbies, democracy and EU health policy-making. In: European Union Politics 9 (3), S. 403-433.
Greß, Stefan/Wasem, Jürgen 2009: Indikatoren zur Leistungsfähigkeit von Gesundheitssystemen und die Offene Methode der Koordinierung. In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart, S. 221 – 250.
Greve, Bent 2012: The times they are changing? Crisis and the welfare state. Oxford/Malden.
Greve, Bent 2012a: Reconciliation of work and family life in four different welfare states. Neujobs Working Paper 5.
Grimm, Dieter 2016: Europe’s legitimacy problem and the courts. In: Chalmers, Damian/Jachtenfuchs, Markus/Joerges, Christian (Hrsg.): The end of the eurocrats’ dream. Adjusting to European diversity. Cambridge, S. 241-265.
Grimshaw, Damian/Rubery, Jill 2015: Neoliberalism 2.0: crisis and austerity in the UK. In: Lehndorff 2015, S. 209-232.

Gröpl, Christoph 2013: Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts. In: Der Staat 52 (1), S. 1-25.
Guardian, The 2010: History of NHS reforms: A state of permanent revolution. Abrufbar unter: https://www.theguardian.com/society/2010/jul/09/nhs-history-reforms-health-policy (16.12.2016).
Gühlstorf, Alisa 2015: Soft Europeanisation of work-family reconciliation policy-making? Social, policy and political learning among German MPs. Abrufbar unter: http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=7758660&fileOId=7758667 (7.11.2016).
Gwiazda, Anna 2011: The Europeanization of flexicurity: the Lisbon Strategy's impact on employment policies in Italy and Poland. In: Journal of European Public Policy 18 (4), S. 546-565.
Hacker, Björn 2018: Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest. IEP Research Paper 02/2018, abrufbar unter: http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2018/09/RP0218-Hacker_final.pdf (24.9.2018).
Hacker, Björn 2018a: Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren. Bonn.
Hacker, Björn 2010: Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung. Baden-Baden.
Hacker, Björn 2009: Varianz statt Typenbildung – Die Transformation der Wohlfahrtspolitiken in Mittelosteuropa. In: Gawrich/Knelangen/Windwehr 2009, S. 209-229.
Hacker, Björn 2008: Sozialschutz durch offene Koordinierung – Ansatzpunkt für ein Europäisches Sozialmodell oder Quantité négligeable? Konferenzpapier, abrufbar unter: http://www.sozialmodell.eu/downloads/hacker_bjoern/Paper_Konferenz_DUS_2008-04-01.pdf (06.09.2016).
Hall, Peter A. 1993: Policy paradigms, social learning, and the state. In: Comparative Politics 25 (3), S. 275-296.
Hall, Peter A./Soskice, David 2001: An introduction to varieties of capitalism. In: Dies. (Hrsg.): Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford, S. 1-68.
Hall, Peter/Taylor, Rosemary C. R. 1996: Political science and the three new institutionalisms. In: Political Studies 44 (5), S. 936-957.
Halleröd, Björn 2003: The fight against poverty and social exclusion. Non-governmental expert report no. 1c – 2003. Umeå.
Haltern, Ulrich 2012: Integration durch Recht. In: Bieling/Lerch 2012, S.339-358.
Hantrais, Linda 2007: Social policy in the European Union. 3. Aufl. New York.
Hartlapp, Miriam 2009: Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. European Integration online Papers (EIoP) 13 (Special Issue, Art. 7).
Hartlapp, Miriam 2007: On enforcement, management and persuasion: different logics of implementation policy in the EU and the ILO. In: Journal of Common Market Studies 45 (3), S. 653-674.
Hartlapp, Miriam 2006: Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie. WZB Discussion Paper 2006-114.
Hartmann, Anja 2010: Die Gesundheitsreform der Großen Koalition. Kleinster gemeinsamer Nenner oder offenes Hintertürchen? In: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005 – 2009. Wiesbaden, S. 327-349.

Haug, Lisa/Stoy, Volquart 2015: Deutschland: Mit Kontinuität durch die Krise. In: Bieling/Buhr 2015, S. 31-56.
Haverland, Markus /Liefferink, Duncan 2012: Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional preconditions for influencing 'Brussels'. In: Journal of European Public Policy 19 (2), S. 179-197.
Haverland, Markus 2007: Methodology. In: Graziano/Vink 2007, S. 59-70.
Hedde, Per 2008: Grenzüberschreitende Aktivitäten als Triebfedern des Europäisierungs- und Integrationsprozesses in der Gesundheitspolitik. Diss. an der Universität Kiel, abrufbar unter: http://macau.uni-kiel.de/servlets/MCRFileNodeServlet/dissertation_derivate_00002855/dissertation_hedde.pdf;jsessionid=F4C6EE6EF49616AAB06A289FD6E7940C (5.10.2015).
Hegelich, Simon/Meyer, Hendrik 2008: Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede: Das deutsche Wohlfahrtssystem. In: Schubert/Hegelich/Bazant 2008, S. 127-148.
Heidenreich, Martin 2009: The open method of coordination. A pathway to the gradual transformation of national employment and welfare regimes? In: Heidenreich/Zeitlin 2009, S. 10-36.
Heidenreich, Martin 2004: Beschäftigungsordnungen zwischen Exklusion und Inklusion. Arbeitsmarktregulierende Institutionen im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Soziologie 33 (3), S. 206–227.
Heidenreich, Martin/Bischoff, Gabriele 2008: The Open Method of Coordination. A way to the Europeanization of social and employment policies? In: Journal of Common Market Studies 46 (3), S. 497–532.
Heidenreich, Martin/Buchkremer, Jenny/Zirra, Sascha 2007: Die Offene Methode der Koordinierung. Ein Beitrag zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungspolitiken? Abschlussbericht. Universität Oldenburg.
Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (Hrsg.) 2009: Changing European employment and welfare. The influence of the Open Method of Coordination on national labour market and welfare reforms. London/New York.
Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan 2009a: Introduction. In: Dies. 2009, S. 1-9.
Heinemann, Friedrich/Jopp, Mathias 2012: Wege aus der europäischen Schuldenkrise. Working Paper des Instituts für europäische Politik, abrufbar unter: http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/08/Heinemann-Jopp_WegeAusDerEuropaeischenSchuldenkrise_Februar_2012__IEP.pdf (9.9.2019).
Heinemann, Friedrich/Moessinger, Marc-Daniel/Osterloh, Steffen 2012: Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potenziellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags. In: integration 35 (3), S. 167-182.
Heise, Arne/Lierse, Hanna 2011: Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell. Auswirkungen der europäischen Sparprogramme auf die Sozialsysteme. Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
Hemerijck, Anton 2013: Changing welfare states. Oxford.
Hemström, Maria 2006: Active labour market policies - the case of Sweden. In: Brinkmann, Christian/Koch, Susanne/Mendius, Hans-Gerhard (Hrsg.), Wirkungsforschung und Politikberatung - eine Gratwanderung? Nürnberg, S. 311-339.
Henninger, Annette/von Wahl, Angelika 2018: This train has left the station: the German gender equality regime on course towards a social democratic model (2013–17). In: German Politics 28 (3), S. 462–481.
Henningsen, Bernd 1986: Der Wohlfahrtsstaat Schweden. (=Nordeuropäische Studien 2). Baden-Baden.

Henry-Huthmacher, Christine 2004: Familienpolitik in der Europäischen Union. In: Politische Meinung 413, S. 77-82.
Hentilä, Seppo 1978: The Origins of the Folkhem Ideology in Swedish Social Democracy. In: Scandinavian Journal of History Nr. 3, S. 323-345.
Hentschel, Volker 1983: Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht. Frankfurt/M.
Hering, Martin 2006: The politics of structural pension reform in Western Europe: Does the EU matter? Paper to be presented at the fifteenth international conference of the council for European studies, March 29-April 2, Chicago.
Héritier, Adrienne 1997: Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozess und deren Ergebnis: Regulative Politik als „Patchwork". In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden, S. 261-279.
Hervey, Tamara K. 2008: The European Union's governance of health care and the welfare modernization agenda. In: Regulation & Governance 2 (1), S. 103-120.
Herzmann, Karsten 2012: Europäische Währungsstabilität über Bande gespielt. In: Zeitschrift für das Juristische Studium 5, S. 168-174.
Hicks, Peter 2001: Neue Tendenzen der Rentenreformen in Europa. Abrufbar unter: http://library.fes.de/fulltext/asfo/00882002.htm (10.11.2015).
Hill, Michael 2000: Understanding social policy. 6. Aufl. Oxford/Malden.
Hillebrand-Brem, Corinna 2015: Schweden: Die Krise der anderen? In: Bieling/Buhr 2015, S. 111-136.
Hilpold, Peter, 2014: Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise. In: Hilpold, Peter/Steinmair, Walter (Hrsg.): Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU. Berlin/Heidelberg, S. 3-82.
Hinrichs, Karl 2011: Pension reforms in Europe: directions and consequences. In: Ipek, Eren Vural (Hrsg.): Converging Europe: transformation of social policy in the enlarged European Union and in Turkey. Aldershot, S. 93-116.
Hinrichs, Karl 2010: A social insurance state whithers away. Welfare state reforms in Germany – or: attempts to turn around in a cul-de-sac. In: Palier 2010, S. 45-72.
Hinrichs, Karl 2008: The German welfare state: tradition and changes. In: Golinowska, Stanisława/Hengstenberg, Peter/Żukowski, Maciej (Hrsg.): Diversity and commonality in European social policies: The forging of a European social model. Warschau, S. 184-212.
Hinrichs, Karl 1998: Reforming the public pension scheme in Germany: The end of the traditional consensus?, ZeS-Arbeitspapier 11.
Hinrichs, Karl/Brosig, Magnus 2013: Die Staatsschuldenkrise und die Reform von Alterssicherungssystemen in europäischen Ländern. ZeS-Arbeitspapier 02/2013.
Hix, Simon/Høyland, Bjørn 2011: The political system of the European Union. 3. Aufl. New York.
Höchstetter, Klaus 2007: Die offene Methode der Koordinierung in der EU. Bestandsaufnahme, Probleme, Perspektiven. Baden-Baden.
Hodson, Dermot/Maher, Imelda 2001: The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination. In: Journal of Common Market Studies 39 (4), S. 719-746.

Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang 2013: Tektonische Machtverschiebungen – die Krise als Auslöser und Verstärker des institutionellen Wandels. In: Zeitschrift für Politik 60 (2), S. 220-241.
Holler, Johannes/Reiss, Lukas 2011: What to expect from the latest reform of the Stability and Growth Pact. In: Monetary Policy & the Economy (4), S. 85-98.
Holzmann, Robert 2007: Überlegungen zu einer europaweiten Rentenreform: Notwendigkeit und mögliche Struktur. In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Revolutionen in der Alterssicherung. Frankfurt a. M., S. 331-392.
Holzmann, Robert 2006: Toward a coordinated pension system in Europe: rationale and potential structure. In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Pension reform issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes. Washington D.C., S. 225-292.
Holzmann, Robert/Guven, Ufuk 2009: Adequacy of retirement income after pension reforms in central, eastern, and southern Europe. Washington D.C.
Hopkin, Jonathan/van Wijnbergen, Christa 2011: Europeanization and welfare state change in the UK: another case of 'fog over the Channel'? In:Graziano/Jacquot/Palier 2011, S. 254-279.
Höpner, Martin 2017: Mogelpackung. Warum soziale Individualrechte die Europäische Union nicht sozialer machen. In: Internationale Politik und Gesellschaft, abrufbar unter: http://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/mogelpackung-2047/ (5.10.2017).
Höpner, Martin/Schäfer, Armin 2012: Embeddedness and regional integration: waiting for Polanyi in a Hayekian setting. In: International Organization 66 (3), S. 429-455.
Höpner, Martin/Schäfer, Armin 2010: A new phase of European integration: organised capitalisms in post-Ricardian Europe. In: West European Politics 33 (2), S. 344-368.
Höreth, Marcus 2008: Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U. S. Supreme Court. Baden-Baden.
Hort, Sven O. 2014: Social policy, welfare state and civil society in Sweden. Band II: The lost world of social democracy 1988-2015. Lund.
Hort, Sven O. E. 2008: Sklerose oder ständig in Bewegung? Das schwedische Wohlfahrtssystem. In: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Wiesbaden, S. 525-547.
Howell, Kerry E. 2004: Developing conceptualisations of Europeanization: synthesising methodological approaches. Queen's Papers on Europeanization 3.
Hreczuk, Agnieszka 2017: Die Notoperation. In: Der Tagesspiegel vom 3.11., S. 3.
Hülsmann, Joachim/Schmid, Josef/Schöll, Sarah 2001: Rentenreformen in sechs westeuropäischen Ländern. Ein Blick über den Tellerrand. WIP Occasional Paper 15.
Ichino, Pietro 2011: Inchiesta sul lavoro. Mailand.
Immergut, Ellen/Anderson Karen, M./Schulze, Isabelle (Hrsg.) 2009: The handbook of west European pension politics. New York.
Immergut, Ellen/Anderson, Karen M. 2009: Sweden: After social democratic hegemony. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): The handbook of west European pension politics. New York, S. 349-386.
Ingham, Mike et al. 2005: The impact of (more) enlargement on the European Employment Strategy. In: Industrial Relations Journal 36 (6), S. 456-477.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2004: Analysing European governance, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas: European integration theory. Oxford/New York, S. 97-115.
Jacobsson, Bengt/Sundström, Göran 2016: The Europeanization of the Swedish state. In: Pierre 2016, S. 515-528.
Jacobsson, Kerstin 2005: Trying to reform the ‘best pupils in the class’? The open method of coordination in Sweden and Denmark. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.): The open method of co-ordination in action: The European employment and social inclusion strategies. Brüssel u.a., S. 107-136.
Jacobsson, Kerstin/Vifell, Åsa 2007: Deliberative transnationalism? Analysing the role of committee interaction in soft co-ordination. In: Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph O. /Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Economic government of the EU. A balance sheet of new modes of policy coordination. New York, S. 163-186.
Jacquot, Sophie 2008: National welfare state reforms and the question of Europeanization: from impact to usages. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe 1, abrufbar unter: http://www.stis.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0016/25153/REC-WP_0108_Jacqot.pdf (6.10.2015).
Jacquot, Sophie/Woll, Cornelia 2010: Using Europe: strategic action in multi-level politics. In: Comparative European Politics 8 (1), S. 110-126.
Jahn, Detlef 2006: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.
James, Claire 2009: Ten years of family policy: 1999-2009. London.
Jessoula, Matteo 2016: Italy’s winding road towards a national minimum income scheme. ESPN Flash Report 2016/60.
Jessoula, Matteo/Alti, Tiziana 2010: Italy: an uncompleted departure from Bismarck. In: Palier 2010, S. 157-181.
Jessoula, Matteo/Graziano, Paolo R./Madama, Ilaria 2010: ‘Selective flexicurity’ in segmented labour markets. The case of Italian ‘mid-siders’. In: Journal of Social Policy 39 (4), S. 561–583.
Jessoula, Matteo/Pavolini, Emmanuele 2014: Country document update 2014: pensions, health and long-term care Italy. Brüssel.
Jessoula, Matteo/Pavolini, Emmanuele 2013: ASISP country document 2013 – Pensions, health and long-term care Italy. Brüssel.
Jessoula, Matteo/Pavolini, Emmanuele 2012: ASISP annual report 2012 – Pensions, health care and long-term care Italy. Brüssel.
Jessoula, Matteo/Pavolini, Emmanuele 2011: ASISP annual report 2011 – Pensions, health care and long-term care Italy. Brüssel.
Jobelius, Sebastian 2003: Who formulates the European Employment Guidelines? The OMC between deliberation and power games. Paper presented to the Annual Conference of the ESPAnet “Changing European societies – the role for social policy”, Kopenhagen.
Jochem, Sven 2015: Reformpolitik im schwedischen Sozialstaat – Formen, Gründe und Konsequenzen der Austeritätspolitik. Abrufbar unter: https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/32297/Jochem_0-307463.pdf?sequence=5&isAllowed=y (22.2.2017).
Jochem 2010: Sweden Country report. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Managing the crisis. A comparative assessment of economic governance. Gütersloh.

Johansson, Markus/Naurin, Daniel 2011: Schweden. In: Wessels, Wolfgang/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010. Baden-Baden, S. 421-426.
Johnson, Ailish M. 2005: European welfare states and supranational governance of social policy. Houndmills.
Jouen, Marjorie/Palpant, Catherine 2005: For a new European Social Contract. o. O., abrufbar unter www.notre-europe.asso.fr (20.09.2005).
Judt, Tony 2006: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart. München/Wien.
Kaelble, Hartmut 2004: Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive. In: Ders./Schmid, Günther (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, S. 31-50.
Kaelble, Hartmut 1987: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980. München.
Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2012: Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. IAQ-Report 2012-01.
Kangas, Olli/Lundberg, Urban/Ploug, Nils 2006: Three routes to pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden. Institute for future studies Arbetsrapport 10.
Karanikolos, Marina et al. 2013: Financial crisis, austerity, and health in Europe. In: The Lancet 381 (9874), S. 1323-1331.
Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main.
Kaufmann, Franz-Xaver 2000: Der deutsche Sozialstaat in international vergleichender Perspektive. Bielefeld 2000plus Working Paper Nr. 11, abrufbar unter: https://www.uni-bielefeld.de/bi2000plus/diskussionspapiere/DP_11_final.pdf (12.11.2015)
Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates? In: Berliner Journal für Soziologie 7 (1), S. 5-19.
Kautto, Mikko 1999: Changes in age structure, family stability and dependency. In: Ders. et al. 1999, S. 54-78.
Kautto, Mikko et al. 1999: Nordic Social Policy. Changing welfare states. London/New York.
Kawalec, Paweł et al. 2016: Implementation of the 2011 reimbursement act in Poland: desired and undesired effects of the changes in reimbursement policy. In: Health Policy 120 (4), S. 356-361.
Keating, Dave 2013: The EU‘s healthy intervention? In: European Voice vom 11.4.
Keller, Berndt/Seifert, Hartmut 2002: Flexicurity. Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35 (1), S. 90–106.
Kemmerling, Achim/Bruttel, Oliver 2006: New politics in German labour market policy? The implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state. In: West European Politics 29 (1), S. 90-112.
Kenner, Jeff 1999: The EC employment title and the ‘third way’: making soft law work? In: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 15 (1), S. 33-60.
Kenworthy, Lane 2006: Germany‘s employment problem in comparative perspective. In: Beckert, Jens et al. (Hrsg.): Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt a. M, S. 37-59.

Kettunen, Pekka/Wolff, Corinna 2010: Europeanisation through the back door: EU social policy and the member states. In: Politička misao 47 (5), S. 144-158.
Kierkegaard, Patrick 2013: E-Prescription across Europe. In: Health and Technology 3 (3), S. 205-219.
Kingreen, Thorsten 2014: Epochen der Europäisierung des Sozialrechts. In: Masuch, Peter et al. (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Berlin, 313-332.
Kingreen, Thorsten 2009: Die Europäisierung sozialer Rechte. In: Fischer-Lescano, Andreas/Rödl, Florian/Schmid, Christoph U. (Hrsg.): Europäische Gesellschaftsverfassung. Zur Konstitutionalisierung sozialer Demokratie in Europa. Baden-Baden, S. 129-142.
Kirt, Romain (Hrsg.) 2001: Die Europäische Union und ihre Krisen. Baden-Baden.
Klammer, Ute/Leiber, Simone 2008: Wohlfahrtsstaatswandel in Europa: Konvergenz der Aktivierungspolitiken? In: Busch, K. (Hrsg.): Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa. Ort? 2008, S. 95-130.
Kleger, Heinz/Mehlhausen, Thomas 2013: Unstrittig und doch umstritten: europäische Solidarität in der Eurokrise. In: Politische Vierteljahresschrift 1, S. 50-74.
Klein, Martin/Weirowski, Tobias/Windwehr, Jana 2018: Reversing fertility trends: profiling German regions. In: Rivista Internazionale di Scienze Sociali (1), S. 3-26.
Klein, Uta 2009: Geschlechterverhältnisse, Sozialstaat und die Europäische Union. In: Gawrich, Andrea/Knelangen, Wilhelm/Windwehr, Jana: Sozialer Staat – soziale Gesellschaft? Opladen, S. 281-303.
Klein, Rudolf 2006: The new politics of the NHS. From creation to reinvention. 5. Aufl. Oxford/Seattle.
Kluve, Jochen/Schmitz, Sebastian 2014: Mittelfristige Effekte der Elterngeldreform in Ost- und Westdeutschland. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 83 (1), S. 163-181.
Knelangen, Wilhelm 2005: "Sozialstaatswerdung" Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik. In: Baum-Ceisig/Faber 2005, S. 20-44.
Knijn, Trudie/Kremer, Monique 1997: Gender and the caring dimension of welfare states: towards inclusive citizenship. In: Social Politics 4 (3), S. 328-361.
Knijn, Trudie/Saraceno, Chiara 2010: Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands. Different timing, increasingly different approaches. In: Journal of European Social Policy 20 (5), S. 444–455.
Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk 2002: The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms. In: European Journal of Political Research 41 (2), S. 255-280.
Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk 1999: How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization. In: European Integration Online Papers 7, abrufbar unter http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm (26.9.2007).
Kohl, Jürgen 1993: Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersen's "The Three Worlds of Welfare Capitalism". In: Zeitschrift für Sozialreform 39, S. 67-82.
Köhler, Christoph/Struck, Olaf 2008: Offene und geschlossene Beschäftigungssysteme. Ansätze – Ergebnisse – Ausblick. In: Köhler, Christoph et al. (Hrsg.): Offene und geschlossene Beschäftigungssysteme. Determinanten, Risiken und Nebenwirkungen. Wiesbaden, S. 11-30.

Köhler, Peter A. 2007: Die Reform der Alterssicherung in Schweden. In: Becker, Ulrich et al. (Hrsg.): Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag. Baden-Baden, S. 691–712.
Köhler, Peter A./Thorén, Katarina H./Ulmestig, Rickard 2008: Activation policies in Sweden: something old, something new, something borrowed and something blue. In: Eichhorst, W./Kaufmann, O./Kunle-Seidl, R. (Hrsg.): Bringing the jobless into work? Experiences with actvation schemes in Europe and the US. Berlin, S. 257–296.
König, Thomas/Luetgert, Brooke 2009: Troubles with transposition? Explaning trends in member state notification and the delayed transposition of EU directives. In: British Journal of Political Science 39 (1), S. 163-194.
König, Thomas/Mäder, Lars 2008: Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 49 (3), S. 438-463.
Konow, Christian, 2002: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion. Baden-Baden.
Köppl, Stefan 2014: Italien. In: Porsche-Ludwig, Markus/Bellers, Jürgen/Gieler, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch europäischer Sozialpolitiken. Münster, S. 99-103.
Korpi, Walter 1980: Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework. In: West European Politics 3 (3), S. 296-316.
Kosonen, Pekka 2001: Globalization and the Nordic Welfare States. In: Sykes, Robert/Palier, Bruno/Prior, Pauline M. 2001: Globalization and European Welfare States. Challenges and Change. Basingstoke/New York, S. 153-172.
Kosonen, Pekka 1993: The Scandinavian welfare model in the new Europe. In: Boje, Thomas P./Olsson Hort, Sven (Hrsg.): Scandinavia in a New Europe. Oslo, S. 39-70.
Kotzian, Peter 2008: Gesundheitspolitik. In: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden, S. 235-252.
Kowalska-Bobko, Iwona et al. 2016: Implementation of the cross-border healthcare directive in Poland: How not to encourage patients to seek care abroad? In: Health Policy 120 (11), S. 1233-1239.
Kowalsky, Wolfgang 1999: Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale. Opladen.
Kozierkiewicz, Adam/Sowada, Christoph 2015: Poland. In: Maresso, Anna et al. (Hrsg.): Economic crisis, health systems and health in Europe. Country experiences. Kopenhagen, S. 456-459. Abrufbar unter: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174010/1/Economic%20crisis%20country%20experiences.pdf (21.9.2017).
Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.) 2001: Sozialstaat in Europa. Geschichte – Entwicklung – Perspektiven. Wiesbaden.
Kröger, Sandra 2010: Die Offene Methode der Koordinierung. Zehn Jahre und (k)ein bisschen weiser? In: Sozialer Fortschritt 59, S. 134-141.
Kruke, Anja 2009: Historische Entwicklungspfade deutscher Sozialstaatlichkeit. In: Gawrich/Knelangen/Windwehr 2009, S. 19-39.
Krzywdzinski, Martin 2008: Arbeits- und Sozialpolitik in Polen. Interessenvermittlung und politischer Tausch in einem umkämpften Politikfeld. Wiesbaden.

Kuhnle, Stein 2001: The Nordic welfare state in a European context: dealing with new economic and ideological challenges in the 1990s. In: Leibfried, Stephan (Hrsg.): Welfare State Futures. Cambridge, S. 103-122.
Kuhnle, Stein 2001a: Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv. In: Hatland, Aksel/Kuhnle, Stein/Romøren, Tor Inge (Hrsg.): Den Norske Velferdsstaten. Oslo, S. 9-31.
Kuisma, Mikko/Nygård, Mikael 2015: The European Union and the Nordic models of welfare – path dependency or policy harmonisation? Abrufbar unter: http://www.vasa.abo.fi/users/minygard/Undervisning-filer/KuismaNygardEU-Book_FINAL%20manuscript.pdf (18.1.2017)
Kullas, Matthias/Sohn, Klaus-Dieter 2015: Europäische Arbeitslosenversicherung. Ein wirkungsvoller Stabilisator für den Euroraum? Cep-Studie.
Kundnani, Hans 2018: Überwachen und strafen. Unter deutscher Führung hat die Europäische Union ihr Wesen verändert. In: Internationale Politik (3), S. 38-43.
Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang 2011: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen. In: integration 4, S. 308-322.
Kuszewski, Krzysztof/Gericke, Christian 2005: Health care systems in transition. Poland. Kopenhagen.
Kvist, Jon 2015: A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy. In: Comparative European Politics 13 (1), S. 131-149.
Kvist, Jon et al. 2011: Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century. Bristol,
Kvist, Jon et al. 2011a: Changing social inequality and the Nordic welfare model. In: Dies. (Hrsg.) 2011, S. 1-22.
Kvist, Jon/Saari, Juho 2007 (Hrsg.): The Europeanisation of social protection. Bristol.
Kvist, Jon/Saari, Juho 2007a: The europeanisation of social protection: domestic impacts and national responses. In: Dies. 2007, S. 229-248.
Ladi, Stella/Graziano, Paolo R. 2014: Fast-forward' Europeanization. Welfare state reform in light of the Eurozone crisis. In: Coman, Ramona/Kostera, Thomas/Tomini, Luca (Hrsg.): Europeanization and European integration: from incremental to structural change. London, S. 108–126.
Lahusen, Christian/Stark, Carsten 2003: Integration: Vom fördernden und fordernden Wohlfahrtsstaat. In: Lessenich, Stephan (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe: historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt a. M., S. 353–372.
Lamping, Wolfram 2013: European Union health care policy. In: Greer, Scott L./Kurzer, Paulette (Hrsg.): European Union public health policy. New York, S. 19-35.
Lamping, Wolfram 2008: Auf dem Weg zu einem postnationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union. In: Schubert/Hegelich/Bazant 2008, S. 595-620.
Lamping, Wolfram 2005: European integration and health policy – a peculiar relationship. In: Steffen, Monica (Hrsg.): Health governance in Europe – issues, challenges and theories. Ort, S. 18-48.
Lang, Kai-Olaf 2009: Vom Störenfried zur Gestaltungsmacht – Polen in der Europäischen Union. In: Bingen, Dieter/Ruchniewicz, Krzysztof (Hrsg.): Länderbericht Polen. Bonn, S. 589-608.

Langan, Mary/Ostner, Ilona 1991: Gender and welfare. Towards a comparative framework. In: Room, Graham (Hrsg.): Towards a European welfare state?, Bristol, S. 127-150.
Lange, Peter 1992: The politics of the social dimension. In: Sbragia, Alberta (Hrsg.): Euro-politics: institutions and policymaking in the new European Community. Washington, S. 225-256.
Langejahn, Theo 2003: Praktische Erfahrungen. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung. Quo Vadis? (DRV-Schriften Nr. 47). Frankfurt am Main, S. 44-47.
Larsson, Bengt/Letell, Martin/Thörn, Håkan 2012: Transformations of the Swedish welfare state: from social engineering to governance? London.
Larsson, Bengt/Letell, Martin/Thörn, Håkan 2012a: Transformations of the Swedish welfare state: social engineering, governance and governmentality. In: Dies. 2012, S. 3-22.
Lechevalier, Arnaud 2004: Die Reform der Sozialsysteme in Deutschland und Frankreich: vermeintliche und tatsächliche Herausforderungen für die Zukunft. In: Neumann 2004, S. 205-262.
Le Grand, Julian/Mossialos, Elias/Long, Morgan 2007: The United Kingdom: more an economic than a social European. In: Kvist/Saari 2007, S. 41-59.
Lehmkuhl, Dirk 2007: Some promises and pitfalls of Europeanization research. In: Graziano/Vink 2007, S. 337-353.
Lehndorff, Steffen 2015: Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited. Brüssel.
Lehndorff, Steffen 2015a: Europe's divisive integration – an overview. In: Ders. 2015, S. 7-37.
Leiber, Simone 2007: Gestaltungsoptionen für ein "soziales Europa". Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Leiber, Simone/Greß, Stefan/Manouguian, Maral-Sonja 2010: Health care system change and the cross-border transfer of ideas: influence of the Dutch model on the 2007 German health reform. In: Journal of Health Politics, Policy and Law 35 (4), S. 539-568.
Leibfried, Stephan 2010: Social policy. Left to the judges and the markets?. In: Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. 6. Aufl. Oxford, S. 253-281.
Leibfried, Stephan 2005: Social policy. Left to the judges and the markets? In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-making in the European Union. 5. Aufl., S. 243-278.
Leibfried, Stephan 1993: Toward a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community. In: Jones, Catherine 1993: New perspectives on the welfare state in Europe. London/New York, S. 133-156.
Leibfried, Stephan 1992: Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community. In: Ferge, Zsuzsa/Kolberg, Jon Eivind (Hrsg.): Social policy in a changing Europe. Frankfurt/M., S. 245-279.
Leibfried, Stephan 1990: Sozialstaat Europa Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (9), S. 295−305.
Leibfried, Stephan/Obinger, Herbert 2008: Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines „sozialen Europas". In: Höpner, Martin/Schäfer, Armin

(Hrsg.): Politische Ökonomie der europäischen Integration. Frankfurt a.M., S. 335–365.
Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.) 1998: Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. Frankfurt am Main.
Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 1998a: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des ‚sozialen Europa“. In: Dies. 1998, S. 11-57.
Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 1998b: Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik. In: Dies 1998, S. 58-99.
Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 1998c: Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik. In: Dies. 1998, S. 422-463.
Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 1995: European social policy: between fragmentation and integration. Washington.
Leisering, Lutz 2000: Kontinuitätssemantiken: Die evolutionäre Transformation des Sozialstaates im Nachkriegsdeutschland. In: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/M./New York, S. 91-114.
Leitner, Sigrid 2003: Varieties of familialism. The caring function of the family in a comparative perspective. In: European Societies 5 (4), S. 353-375.
Lembcke, Oliver W. o. J.: Autorität der Verfassungsgerichtsbarkeit – eine Skizze in vergleichender Absicht. Abrufbar unter: http://dtserv3.compsy.uni-jena.de/ws2015/regpol_uj/73101472/content.nsf/Pages/904E6817CDE45E7DC1257F1D0046D71B/$FILE/Lembcke,%20O.W.%20 2013_Autorit%C3%A4t%20der%20Verfassungsgerichtsbarkeit.pdf (14.1.2015).
León, Margarita (Hrsg.) 2014: The transformation of care in European societies. London.
Lepperhoff, Julia 2014: Familienpolitik in Deutschland. In: Zeszyty Pracy Sosjalnej 19, S. 55-63.
Lepsius, M. Rainer 2013: In welchen Krisen befindet sich die Europäische Union? In: Zeitschrift für Politik 60 (2), S.182-193.
Lequesne, Christian 2016: The Eurozone crisis and European integration: ’new intergovernmentalism‘ as a valid theory. In: Saurugger/Terpan 2016, S. 41-59.
Leschke, Janine/Theodoropoulou, Sotiria/Watt, Andrew 2015: Towards ‘Europe 2020’? Austerity and new economic governance in the EU. In: Lehndorff 2015, S. 295-329.
Lessenich, Stephan 2008: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld.
Lessenich, Stephan 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim/München, S. 15-38.
Lessenich, Stephan 1995: Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und die Strukturierung von Lebensverläufen. Zur Selektivität sozialpolitischer Interventionen. In: Soziale Welt 46 (1), S. 51-69.
Levarlet, François/Hrelja, Dea 2018: State of play and future challenges of the European Social Fund in promoting social cohesion in Europe’s cities and regions. Arbeitspapier, abrufbar unter:

https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/State%20of%20play%20and%20future%20challenges%20of%20the%20European%20Social%20Fund%20in%20promoting%20social%20cohesion%20in%20Europe%E2%80%99s%20cities%20and%20regions/state-of-play-ESF.pdf (22.8.2018).

Lewandowski, Piotr/Rutkowski, Jan (Hrsg.) 2017: Population ageing, labour market and public finance in Poland. Konferenzbericht, abrufbar unter: http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Population-ageing-labour-market-and-public-finance-in-Poland.pdf (29.1.2018).

Lewis, Jane 1997: Gender and welfare regimes: further thoughts. In: Social Politics: International Studies in Gender, State and Society 4 (2), S. 160-177.

Lidström, Anders 2001: Sweden: The End of the 'Swedish Model'? In: Loughlin, John/Aja, Eliseo: Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities, S. 319-342.

Lindbom, Anders 2001: Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish welfare state lost its defining characteristics? In: Scandinavian Political Studies 24 (3), S. 171-193.

Lippert, Barbara/Schwarzer, Daniela 2011: Die EU zwischen Zerfall und Selbstbehauptung: Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten. in: Bendiek, Annegret/ Lippert, Barbara/Schwarzer, Daniela: Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik. SWP-Studie 2011/S 18, Juli 2011, S. 130-145.

Lippert, Barbara/von Ondarza, Nicolai 2016: Scheitern? Bestehen? Weitergehen? Die europäische Integration in der Krise. In: Perthes, Volker (Hrsg.): Ausblick 2016. Begriffe und Realitäten internationaler Politik. Berlin, S. 9-13.

Lippl, Bodo 2003: Sozialer Wandel, wohlfahrtsstaatliche Arrangements und Gerechtigkeitsäußerungen im internationalen Vergleich. Analysen in postkommunistischen und westlich-kapitalistischen Ländern. Diss., abrufbar unter: http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/lippl-bodo-2003-09-23/HTML/front.html (19.10.2015).

Lloyd, Eva 2008: The interface between childcare, family support and child poverty strategies under New Labour: tensions and contradictions, In: Social Policy and Society 7 (4), S. 479-494.

Lodovici, Manuela Samek/Semenza, Renata 2008: The Italian case: from employment regulation to welfare reforms? In: Social Policy & Administration 42 (2), S. 160-176.

Longo, Francesco 2016: Lessons from the Italian NHS retrenchment policy. In: Health policy 120 (3), S. 306–315.

López-Santana, Mariely 2009: Soft Europeanization? The differential influence of the European Employment Strategy in Belgium, Spain, and Sweden. In: Heidenreich/Zeitlin 2009, S. 134-153.

López-Santana, Mariely 2006: The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. In: Journal of European Public Policy 13 (4), S. 481-499.

Lörcher, Klaus/Schömann, Isabelle 2016: The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals. European Trade Union Institute Nr. 139.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang 2005: Activating Germany. In: Bredgaard, Thomas/Larsen, Fleming (Hrsg.): Employment policy from different angles. Kopenhagen, S. 95-114.

Lundberg, Urban/Åmark, Klas 2001: Die Entwicklung des schwedischen Sozialstaats im 20. Jahrhundert. In: Kraus/Geisen 2001, S. 171-200.
Maciejewska, Małgorzata/Mrozowicki, Adam/Piasna, Agnieszka 2016: The silent and crawling crisis: international competition, labour market reforms and precarious jobs in Poland. In: Myant, Martin/Theodoropoulou, Sotiria/Piasa, Agnieszka (Hrsg.): Unemployment, internal devaluation and labour market deregulation in Europe. Brüssel, S. 229-254.
MacPhail, Eilidh 2010: Examining the impact of the open method of coordination on sub-state employment and social inclusion policies: Evidence from the UK. In: Journal of European Social Policy (4), S. 364-378.
Maier-Rigaud, Remi 2009: Global pension policies. Programs, frames and paradigms of the World Bank and the International Labour Organization. Berlin.
Mailand, Mikkel 2009: North, South, East, West. The implementation of the European Employment Strategy in Denmark, the UK, Spain, and Poland. In: Heidenreich/Zeitlin 2009, S. 154-172.
Mailand, Mikkel 2008: The uneven impact of the European Employment Strategy on member states' employment policies: a comparative analysis. In: Journal of European Social Policy 18 (4), S. 353–365.
Maino, Franca/Neri, Stefano 2012: Explaining welfare reforms in Italy between economy and politics: external constraints and endogenous dynamics. In: Greve 2012, S. 117-136.
Majone, Giandomenico 2005: Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth. Oxford/New York.
Mankiw, N. Gregory/Taylor, Mark P. 2008: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 4. Auflage Stuttgart.
Manow, Philip/Seils, Eric 2000: Adjusting badly. The German welfare state, structural change, and the open economy. In: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hrsg.): Welfare and work in the open economy. Diverse responses to common challenges. Oxford, S. 264-307.
Maricut, Adina/Puetter, Uwe 2018: Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues. In: Journal of European Public Policy 25 (2), S. 193-211.
Marmor, Ted/Freeman, Richard/Okma, Kieke 2005: Comparative perspectives and policy learning in the world of health care. In: Journal of Comparative Policy Analysis 7 (4), S. 331-348.
Martinsen, Dorte S./Blomqvist, Paula 2009: The European Union: single market pressures. In: Magnussen, Jon/Vrangbæk, Karsten/Saltman, Richard B. (Hrsg.): Nordic health care systems: recent reforms and current policy challenges. Maidenhead, S. 294-316.
Matsaganis, Manos 2012: Social policy in hard times: the case of Greece. In: Critical Social Policy 32 (3), S. 406-421.
Mau, Steffen 2009: Europäische Solidarität. Erkundung eines schwierigen Geländes. In: Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W./Schieder, Siegfried (Hrsg.): Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung. Beiträge zur Soziologie der internationalen Beziehungen. Frankfurt/New York, S. 63-87.
Mayntz, Renate 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael: Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41, S. 43-60.

McKee, Martin et al. 2012: Austerity: a failed experiment on the people of Europe. In: Clinical Medicine 12 (4), S. 346–350.
Meagher, Gabrielle/Szebehely, Marta 2011: Equality in the social service state: Nordic childcare models in comparative perspective. In: Kvist et al. 2011, S. 89-117.
Meardi, Guglielmo 2012: Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010-12. Konferenzpapier für die International Labour Process Conference in Stockholm, 27.-29.3., abrufbar unter: https://warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/gm_-_ilpc2012.pdf (29.1.2018).
Mehrtens, Philipp 2014: Staatsschulden und Staatstätigkeit. Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens. Frankfurt/New York.
Meuser, Michael/Nagel, Ulrike 2009: Das Experteninterview. Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne u.a. (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden, S. 465-479.
Minas, Renate 2014: Schweden. In: Porsche-Ludwig, Markus/Bellers, Jürgen/Gieler, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch europäischer Sozialpolitiken. Münster, S. 177-181.
Mitton, Lavinia 2008: Vermarktlichung zwischen Thatcher und New Labour. Das britische Wohlfahrtssystem. In: Schubert/Hegelich/Bazant 2008, S. 263-284.
Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim 2011: Towards a social investment welfare state? Cambridge.
Morgan, Kimberley J. 2008: Toward the Europeanization of work-family policies?. In: Roth, Silke (Hrsg.): Gender politics in the expanding European Union: mobilization, inclusion, exclusion. Oxford, S. 37-59.
Mossialos, Elias et al. 2010: Health systems governance in Europe: the role of European law and policy. In: Dies. (Hrsg.): Health systems governance in Europe. Cambridge, S. 1-83.
Müller, Gero/Klement, Carmen: Deutsches Gesundheitssystem teuer und ineffizient – eine Fehldiagnose? In: Wirtschaftsdienst (3), S. 202-207.
Müller, Sabine 2004: Kinderbetreuung in sieben europäischen Ländern. Abrufbar unter: http://www.kindergartenpaedagogik.de/1094.html (14.9.2016).
Myles, John/Pierson, Paul 2001: The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: Pierson, Paul (Hrsg.): The new politics of the welfare state. Oxford/New York, S. 305-333.
Naldini, Manuela/Jurado-Guerrero, Teresa 2013: Family and welfare state reorientation in Spain and inertia in Italy from a European perspective. In: Population Review 52 (1), S. 43-61.
Naldini, Manuela/Saraceno, Chiara 2008: Social and family policies in Italy: not totally frozen but far from structural reforms. In: Social Policy & Administration 42 (7), S. 733-748.
Natali, David 2011: Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe. European Trade Union Institute Working Paper 2011.7.
Natali, David 2009: The open method of co-ordination on pensions: EU common knowledge production in a nationally-rooted policy. Abrufbar unter: http://www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Natali-D_Rc192009.pdf (11.08.15).

Natali, David 2008: Rekalibrierung von Sozialprogrammen und Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik: Das italienische Wohlfahrtssystem In: Schubert/Heglich/Bazant 2008, S. 333-352.
Natali, David 2007: Pensions OMC: Why did it emerge and how does it evolve? Paper for the annual EUSA conference, abrufbar unter: http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/natali-d-08f.pdf (11.08.15).
Natali, David/ Stamati, Furio 2013: Reforming pensions in Europa: a comparative country analysis. ETUI Working Paper 2013.08.
Natali, Luisa/Saraceno, Chiara 2017: The impact of the great recession on child poverty: the case of Italy. In: Cantillon, Béa et al. (Hrsg.): Children of austerity. Impact of the great recession on child poverty in rich countries. Oxford, S. 170–190.
Naticchioni, Paolo/Loriga, Silvia 2011: Short and long term evaluations of public employment services in Italy. In: Applied economics quarterly 57 (3), S. 201–229.
Nedergaard, Peter 2007: The open method of co-ordination and the concept of "mutual learning" in the employment field: experiences in the European Union and among nordic countries. Brüssel.
Nedergaard, Peter 2006: Which countries learn from which? A comparative analysis of the direction of mutual learning processes within the Open Method of Coordination committees of the European Union and among the Nordic countries. In: Cooperation and Conflict 41 (4), S. 422-442.
Nedergaard, Peter 2004: The Open Method of Co-ordination and the Analysis of Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy. International Center for Business and Politics Working Paper.
Nelson, Joan M. 2001 The politics of pension and health-care reforms in Hungary and Poland. In: Kornai, János/Haggard, Stephen/Kaufman, Robert R. (Hrsg.): Reforming the state: fiscal and welfare reform in post-socialist countries. Cambridge, S. 235-266.
Neubauer, Thomas 2008: Beschäftigungspolitik im Spiegel der Arbeitsmarkttheorien. Hamburg.
Neumann, Wolfgang (Hrsg.) 2004: Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland. Wiesbaden.
Neumann, Wolfgang 2004a: Einleitung. In: Ders. 2004, S. 9-21.
Neumann, Wolfgang 2004b: Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt: ein Vergleich der Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik in Frankreich und Deutschland. In: Ders. 2004, S. 119-153.
Neyer, Gerda 2006: Geburtenentwicklung und Familienpolitik: Ergebnisse vergleichender Studien zu den nordischen Ländern. Abrufbar unter: https://www.mpg.de/416243/forschungsSchwerpunkt.pdf (14.9.2016).
Neyer, Gerda et al. 2006: Fertilität, Familiengründung und Familienerweiterung in den nordischen Ländern. MPIDR Working Paper 2006-022.
Neyer, Jürgen 2013: Globale Demokratie. Eine zeitgemäße Einführung in die Internationalen Beziehungen. Baden-Baden.
Nickless, Jason 2002: The internal market and the social nature of health care. In McKee, Martin/Mossialos, Elias/Baeten, Rita (Hrsg.): The impact of EU Law on health care systems, S. 57-82.
Noble, Virginia A. 2011: Inside the welfare state. Foundations of policy and practice in post-war Britain. Abingdon/New York.

Nullmeier, Frank 2001: Sozialpolitik als marktregulative Politik. In: Zeitschrift für Sozialreform 47 (6), S. 645-668.
Oberender, Peter O./Hebborn, Ansgar/Zerth, Jürgen: Wachstumsmarkt Gesundheit. Stuttgart 2006.
Olsen, Johan P. 2002: The many faces of Europeanization. (= ARENA working papers 1.). Oslo.
Olson, Sven 1986: Sweden. In: Flora 1986, S. 1-116.
Ondarza, Nicolai von 2013: Auf dem Weg zur Union in der Union: Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU. In: integration 1, S. 17-33.
Orenstein, Mitchell A. 2008: Out-liberalizing the EU: pension privatization in central and Eastern Europe. In: Journal of European Public Policy 15 (6), S. 899–917.
Orenstein, Mitchell A. 2005: The new pension reform as global policy. In: Global Social Policy 5 (2), S. 175-202.
Orenstein, Mitchell A. 1995: Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland. In: Czech Sociological Review 3 (2), S. 179-196.
Örnberg Cisneros, Jenny 2008: The Europeanization of Swedish alcohol policy: the case of ECAS. In: Journal of European Social Policy (18) 4, S. 380-392.
Ostheimer, Andrea E.: Entscheidend ist das Engagement der Mitgliedstaaten. Abrufbar unter: www.kas.de/upload/dokumente/.../Inklusion/Inklusion_eu.pdf (09.12.2015).
Ostner, Ilona/Saraceno, Chiara 1998: Keine Arbeit, keine Kinder, keine Lösung? Italien und Deutschland in vergleichender Perspektive. In: Cattero, Bruno (Hrsg.): Modell Deutschland – Modell Europa. Probleme Perspektiven. Opladen, S. 183-205.
Paetzold, Jörg/Van Vliet, Olaf 2014: EU co-ordination and the convergence of domestic unemployment protection schemes. In: Journal of Common Market Studies 52 (5), S. 1070-1089.
Palier, Bruno 2010: A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe. Amsterdam.
Palier, Bruno 2010a: The long conservative corporatist road to welfare reforms. In: Ders. 2010, S. 333-387.
Palme, Joakim 2003: Die „große“ schwedische Rentenreform. Stockholm.
Palpant, Catherine 2006: European Employment Strategy: An instrument of convergence for the new member states? Notre Europe Policy Paper No. 18, abrufbar unter: http://www.institutdelors.eu/media/policypaper18-en.pdf?pdf=ok (26.9.2017).
Panke, Diana 2010: Small states in the European Union: structural disadvantages in EU policymaking and counter-strategies. In: Journal of European Public Policy 17 (6), S. 799-817.
Parsons, Craig 2003: A certain idea of Europe. New York.
Paton, Calum et al. 2002: The European Union and health services: summary. In: Busse, Reinhard/Wismar, Matthias/Berman, Philipp (Hrsg.): The European Union and health services. The impact of the Single European Market on member states. Amsterdam, S. 1-13.
Pavolini, Emmanuele et al. 2016: Unemployment and pensions protection in Europe: the changing role of social partners. PROWELFARE Country Report: Italy. OSE Paper Series Research Paper No. 21.

Pavolini, Emmanuele et al. 2014: From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain. In: Comparative European Politics 13 (1), S. 56-76.
Pavolini, Emmanuele/Guillén, Ana M. (Hrsg.) 2013: Health care systems in Europe under austerity. London.
Pavolini, Emmanuele/Jessoula, Matteo 2014: Pensions, health and long-term care: Italy. ASISP Country Document.
Pavolini, Emmanuele/Palier, Bruno/Guillén, Ana M. 2013: The health care policy quadrilemma and comparative institutional reforms. In: Pavolini/Guillén 2013, S. 193–221.
Pavolini, Emmanuele/Vicarelli, Giovanna 2013: Italy: A strange NHS with its paradoxes. In: Pavolini/Guillén 2013, S. 81–101.
Peterson, Martin 2012: Pathways of the welfare state: growth and democracy. In: Larsson/Letell/Thörn 2012, S. 23-37.
Petmesidou, Maria/Pavolini, Emmanuele/Guillén, Ana M. 2014: South European healthcare systems under harsh austerity. A progress–regression mix? In: South European Society and Politics 19 (3), S. 331–352.
Pfenning, Astrid/Bahle, Thomas 2000: Families and family policies in Europe: comparative perspectives. In: Eurodata Newsletter No. 12/13, S. 24.
Piątek, Krzysztof 2001: Sozialstaat in Polen: Von der Teilung Polens über den Realsozialismus zum aktuellen Transformationsprozess. In: Kraus/Geisen 2001, S. 201-224.
Pierre, Jon (Hrsg.) 2016: The Oxford handbook of Swedish politics. Oxford.
Pierson, Paul (Hrsg.) 2001: The New Politics of the Welfare State. Oxford/New York.
Pierson, Paul 2001a: Coping with permanent austerity. Welfare state restructuring in affluent democracies. In: Ders. 2001, S. 410-456.
Pierson, Paul 2001b: Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States. In: Ders. 2001, S. 80-104.
Pierson, Paul 1996: The path to European integration: a historical institutionalist analysis. In: Comparative Political Studies 29 (2), S. 123-163.
Pierson, Paul 1994: Dismantling the welfare state? Cambridge.
Pierson, Paul/Leibfried, Stephan 1995: Multitiered institutions and the making of social policy. In: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): European social policy. Between fragmentation and integration. Washington DC, S. 1–40.
Pilz, Frank 2004: Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau. Bonn.
Pilz, Stefan 2012: Ein fiskalpolitischer Pakt als Brücke in die Stabilitätsunion? In: Wirtschaftsdienst 92 (7), S. 457-464.
Pinelli, Antonella/de Rose, Alessandra 1995: Italy. In: Blossfeld, Hans-Peter (Hrsg.): The new role of women. Family formation in modern societies. Boulder, S. 174-190.
Pirrone, Salvatore/Sestito, Paolo 2006: Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste. Bologna.
Pizzaro, Sebastião Nóbrega 2008: Die Rechtsprechung des EuGH als bestimmender Faktor für die weitere Entwicklung der Koordinierung der Sozialversicherung innerhalb der Gemeinschaft. In: Müntefering, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.): 50 Jahre EU – 50 Jahre Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Arbeits- und Sozialrecht. Baden-Baden, S. 113-139.

Plantenga, Janneke et al. 2008: Childcare services in 25 European Union member states: the Barcelona targets revisited. In: Leira, Arnlaug and Saraceno, Chiara (Hrsg.): Childhood: changing contexts. Comparative Social Research Vol. 25, S. 27-53.
Platzer, Hans-Wolfgang 2016: Die Soziale Dimension der Europäischen Staatlichkeit. Entwicklungsprozess und Perspektiven infolge der Eurokrise. In: Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin Jahr?: Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration. Ort, S. 91-112.
Plomien, Ania 2009: Welfare state, gender, and reconciliation of work and family in Poland: policy developments and practice in a new EU member. In: Social Policy and Administration 43 (2), S. 136-151.
Ploug, Niels 1999: Cuts in and Reform of the Nordic Cash Benefit Systems. In: Kautto et al. 1999, S. 79-103.
Politico 2016: Brexit vote sets off race to seat European Medicines Agency. Abrufbar unter: http://www.politico.eu/article/brexit-vote-sets-off-race-to-seat-ema/ (6.1.2017).
Pollack, Mark A. 2000: A Blairite treaty: neo-liberalism and regulated capitalism in the treaty of Amsterdam. In: Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje (Hrsg.): European integration after Amsterdam. Institutional dynamics and prospects for democracy. Oxford, S. 266-289.
Potucek, Martin 2004: Accession and social policy: the case of the Czech Republic. In: Journal of European Social Policy 14 (3), S. 253-266.
Powell, Martin (Hrsg.) 1999: New Labour, new welfare state? The ‘third way’ in British social policy. Bristol.
Preunkert, Jenny 2009: Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform. Wiesbaden.
Preunkert, Jenny/Zirra, Sascha 2009: Europeanization of domestic employment and welfare regimes. The German, French, and Italian experiences. In: Heidenreich/Zeitlin 2009, S. 192-213.
Preunkert, Jenny/Zirra, Sascha 2009a: Soziale Eingliederung in Deutschland, Frankreich und Italien. In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart, S. 267 – 299.
Princen, Sebastiaan 2011: Agenda-setting strategies in EU policy processes. In: Journal of European Public Policy 18 (7), S. 927-943.
Puetter, Uwe 2015: Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise. In: Politische Vierteljahresschrift 56 (3), S. 406-429.
Puetter, Uwe 2009: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU. Wien.
Radaelli, Claudio M. 2008: Europeanization, policy learning, and new modes of governance. In: Journal of Comparative Policy Analysis 10 (3), S. 239-254.
Radaelli, Claudio M. 2004: Europeanisation: Solution or problem? European Integration online Papers (EIoP) 8 (16), abrufbar unter http://ssrn.com/abstract=601163 (02.01.2016).
Radaelli, Claudio M. 2003: The Europeanization of public policy. In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) 2003: The politics of Europeanization. Oxford, S. 27-56.
Radaelli, Claudio M. 2003a: The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? Sieps-Report 2003.

Radaelli, Claudio M. 2000: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. In: European Integration Online Papers 8, abrufbar unter http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm (21.8.2007).
Ranci, Constanzo/Sabatinelli, Stefania 2014: Long-term and child care policies in Italy between familism and privatisation. In: León, Margarita (Hrsg.): The transformation of care in European societies. London, S. 233–255.
Rawnsley, Andrew 2000: Servants of the people: The inside story of New Labour. London.
Regalia, Ida/Regini, Marino 1998. Italy: The dual character of industrial relations. In: Ferner, Anthony/Hyman, Richard (Hrsg.): Changing Industrial Relations in Europe. 2 . Aufl. Oxford, S. 459-503.
Regini, Marino 1998: Europäische Kapitalismen und die Herausforderung der Globalisierung. Ein Vergleich Deutschland – Italien. In: Cattero, Bruno (Hrsg.): Modell Deutschland – Modell Europa. Probleme Perspektiven. Opladen, S. 207-223.
Reimer, Thordis/Erler, Daniel/Blum, Sonja 2018: Germany country note. In: Blum, Sonja et al. (Hrsg.): International Review of Leave Policies and Research 2018, abrufbar unter: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/ (14.5.2019).
Reinhard, Hans-Joachim 2010: Towards a European pension policy? The possible impact of the European Commission's green paper 'Towards adequate, sustainable and safe European pension systems' on national pension strategies. In: European journal of social security 12, 3, S. 200-215.
Reyneri, Emilio 1989: The Italian labour market: between state control and social regulation. In: Lange, Peter/Regini, Marino (Hrsg): State, market and social regulation. New Perspectives on Italy. Cambridge, S. 129-145.
Rhein, Thomas 2013: Verteilungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung – Simulationsrechnung. Aktuelle Berichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
Rhodes, Martin 2005: Employment policy. Between efficacy and experimentation. In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. 5. Aufl. Oxford, S. 279–304.
Rieger, Elmar/Leibfried, Stefan 2002: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates. 2. Aufl. Frankfurt/Main.
Rische, Herbert 2009: Der Einfluss europäischer Sozialpolitik auf die gesetzliche Rentenversicherung. In: RVaktuell (1), S. 2-7.
Risse, Thomas 2016: The diffusion of regionalism. In: Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (Hrsg.): The Oxford Handbook of Comparative Regionalism. Oxford, S. 88-108.
Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James 2001: Europeanization and domestic change: Introduction. In: Dies (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and domestic change. Ithaca, S. 1-20.
Röpke, Oliver 2006: Beispiel EU-Arbeitszeitrichtlinie – das Ende europäischer sozialer Mindeststandards? In: WISO 3, abrufbar unter: http://www.isw-linz.at/themen/dbdocs/LF_Roepke_03_06.pdf (14.01.2016)
Rosberg, Joel Carlsten 2010: Constructing social Europe through the open method of coordination? A qualitative study of actors' perceptions of the OMC on social protection and social inclusion in Sweden. Göteborg.
Rose, Richard 1993: Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space. Chatham, N. J.

Rosén Sundström, Malena 2016: Leading the European Union. Sweden’s EU presidencies 2001 and 2009.
Rubery, Jill/Rafferty, Anthony 2014: Gender, recession and austerity in the UK. In: Karamessini, Maria/Rubery, Jill (Hrsg.): Women and austerity: the economic crisis and the future for gender equality. Abingdon, S. 123-43.
Rubery, Jill/Rafferty, Anthony 2013: Women and recession revisited. In: Work, Employment & Society 27 (3), S. 414-432.
Ruland, Franz 2003: Die Offene Methode der Koordinierung in der EU-Alterssicherung. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung. Quo Vadis? (DRV-Schriften Nr. 47). Frankfurt am Main, S. 7-9.
Rüling, Anneli 2010: Ausbau der Kinderbetreuung als soziale Investition? Ein Vergleich der Policies und politischen Debatten in Deutschland und England. In: Sozialer Fortschritt 59 (4), S. 96-103.
Rüling, Anneli/Kassner, Karsten 2007: Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive: ein europäischer Vergleich. Berlin.
Rürup, Bert 2000: Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution. In: Wirtschaftsdienst (8), S. 455-459.
Ruser, Alexander 2011: Der Markt als Mitte(l). Reformprozesse und Diskurse der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden.
Saari, Juho/Kvist, Jon 2007: European Union developments and national social protection. In: Kvist/Saari 2007, S. 1-20.
Saari, Juho/Välimäki, Kari 2007: Seeking a new balance. In: Kvist/Saari 2007, S. 249-266.
Sabato, Sebastiano/Vanhercke, Bart mit Spasova, Slavina 2017: Listened to, but not heard? Social partners’ multilevel involvement in the European Semester. OSE Paper Series Nr. 35.
Sacchi, Stefano 2014: Conditionality by other means: EU involvement in Italy’s structural reforms in the sovereign debt crisis. In: Comparative European Politics 13 (1), S. 77-92.
Sacchi, Stefano 2008: Italy and social policy. In: Fabbrini, Sergio/Piattoni, Simona (Hrsg.): Italy in the European Union. Redefining national interest in a compound polity. Lanham, S. 153-171.
Sacchi, Stefano 2007: Italy: between indifference, exploitation and the construction of a national interest. In: Kvist, Jon/Saari, Juho (Hrsg.): The Europeanization of social protection. Bristol, S. 77-97.
Sacchi, Stefano 2004: New modes of governance in the EU and Italy’s institutional capability. A comparison of employment and social inclusion policies. In: Rivista Italiana di Politiche Pubbliche 2004 (3), S. 5-35.
Sacchi, Stefano/Vesan, Patrik 2015: Employment policy: segmentation, deregulation and reforms in the Italian labour market. In: Ascoli, Ugo/Pavolini, Emmanuele (Hrsg.): The Italian welfare state in a European perspective: a comparative analysis. Bristol, S. 71-100.
Sagan, Anna/Kowalska-Bobko, Iwona/Mokrzycka, Anna 2016: The 2015 emergency care reform in Poland: Some improvements, some unmet demands and some looming conflicts. In: Health Policy 120 (11), S. 1220-1225.
Sagan, Anna et al. 2011: Poland: Health system review. Health systems in transition 13 (8).

Saltman, Richard B. 2015: Structural patterns in Swedish health policy: a 30-year perspective. In: Health Economics, Policy and Law 10 (2), S. 195-215.
Saraceno, Chiara 2010: Worte statt Taten. Familienpolitik in Berlusconis Italien. In: Rusconi, Gian Enrico/ Schlemmer, Thomas und Woller, Hans (Hrsg.): Berlusconi an der Macht. Die Politik der italienischen Mitte-Rechts-Regierungen in vergleichender Perspektive. München, S. 51-62.
Saraceno, Chiara 1994: The ambivalent familism of the Italian welfare state. In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society 1 (1), S. 60–82.
Saurugger, Sabine 2014: Europeanisation in times of crisis. In: Political Studies 12 (2), S. 181-192.
Saurugger, Sabine 2014a: Europeanization and public policy transfer. In: Dies.: Theoretical approaches to European integration. Basingstoke/New York, S. 123-144.
Saurugger, Sabine/Terpan, Fabien 2016: Comparative regional integration approaches and institutional change. In: Dies. (Hrsg.): Crisis and institutional change in regional integration. Abingdon/New York, S. 1-20.
Saxonberg, Steven 2015: The indirect future influence of the EU on post-communist family policy. In: Social Policy & Administration 49 (4), S. 512-529.
Schäfer, Armin 2006: Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung. In: WSI-Mitteilungen 10, S. 540-546.
Schäfer, Armin 2006a: A new form of governance? Comparing the open method of coordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD. In: Journal of European Public Policy 13 (1), S. 70–88.
Schäfer, Armin 2005: Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa. Frankfurt a. M.
Schäfer, Armin 2002: Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik. MPIfG discussion paper, No. 02/9
Scharf, Thomas 2001: Sozialpolitik in Großbritannien. Vom Armengesetz zum „Dritten Weg“. In: Kraus/Geisen 2001, S. 43-61.
Scharpf, Fritz W. 2012: Perpetual momentum: directed or unconstrained? In: Journal of European Public Policy 19 (1), S. 127-139.
Scharpf, Fritz W. 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 02/8.
Scharpf, Fritz W. 2001: The viability of advanced welfare states in the international economy. Vulnerabilities and options. In: Leibfried, Stephan (Hrsg.): Welfare state futures. Cambridge, S. 123-150.
Scharpf, Fritz W. 2000: Economic changes, vulnerabilities and institutional capabilities. In: Ders./ Schmidt, Vivien A. (Hrsg.): Welfare and work in the open economy. Diverse responses to common challenges. Oxford, S. 21–124.
Scharpf, Fritz W. 2000a: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. In: Journal of European Public Policy 7 (2), S. 190–228.
Scharpf, Fritz W. 1999: Governing in Europe: effective and democratic? Oxford.
Scharpf, Fritz W. 1998: Negative and positive integration in the political economy of European welfare states. In: Rhodes, Martin/Meny, Yves (Hrsg.): The Future of European Welfare. New York, S. 155-177.
Scharpf, Fritz W. 1994: Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union. In: Journal of European Public Policy 1 (2), S. 219-242.

Scharpf, Fritz W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das »Modell Deutschland« im Vergleich. Frankfurt am Main/New York.
Scharpf, Fritz W./Leinen, Jo 2012: Eine gemeinsame EU-Sozialpolitik: Wünschenswert, aber unmöglich? Ein Streitgespräch. In: AWO-Ansicht (2), S. 14-17.
Schellinger, Alexander 2015: Wie sozial ist die EU? Perspektiven für eine soziale Dimension. Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Schellinger, Alexander 2015a: Reform der Währungsunion: Probleme, Reformvorschläge und Akteure. Arbeitspapier der Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter: https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12146.pdf (18.2.2019).
Scherman, Karl Gustaf 1999: The Swedish pension reform. Genf.
Schieren, Stefan 2011: Europäische Gesundheitspolitik. In: Ders. (Hrsg.): Gesundheitspolitik: Hintergründe, Probleme und Perspektiven. Schwalbach/Ts., S. 107-133.
Schieren, Stefan 2010: Europäische Gesundheitspolitik. In: Politische Bildung (4), S. 82-101.
Schimmelfennig, Frank 2015: What's the news in 'new intergouvernementalism'? A critique of Bickerton, Hodson, and Puetter, in: Journal of Common Market Studies 4/2015, S. 723-730.
Schimmelfennig, Frank 2007: Europeanization beyond Europe. In: Living Reviews in European Governance 1, abrufbar unter www.livingreviews.org/1reg-2007-1 (22.8.2007).
Schludi, Martin 2007: Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland und Schweden im Vergleich. Konstanz.
Schmähl, Winfried 2010: Nationale Rentenreformen und die Europäische Union – Entwicklungslinien und Einflusskanäle. In: Stuchlik, Andrej (Hrsg.): Rentenreform in Mittel-und Osteuropa. Wiesbaden, S. 17-42.
Schmähl, Winfried 2007: Zur Entwicklung von Alterssicherungssystemen in Europa: Strukturen, Einflussfaktoren, Entwicklungstendenzen und Herausforderungen. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. (Hrsg.): Alterssicherung in Europa. Köln, S. 11-42.
Schmähl, Winfried 2005: Nationale Rentenreformen und die Europäische Union: Entwicklungslinien und Einflusskanäle, ZeS-Arbeitspapier 3.
Schmähl, Winfried 2000: Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang – Anmerkungen zu Reformvorschlägen zur Alterssicherung. In: Wirtschaftsdienst 80 (8), S. 464-469.
Schmähl, Winfried/Augurzky, Boris/Mennicken, Roman 2013: Country document 2013. Pensions, health and long-term care in Germany, abrufbar unter http://socialprotection.eu/files_db/1387/DE_asisp_CD13.pdf (24.09.2015).
Schmid, Günther 2008: Full employment in Europe. Managing labour market transitions and risks. Cheltenham.
Schmid, Günther 2006: Der Mensch denkt und die Institution lenkt: Zur Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift 47 (3), S. 367-379.
Schmid, Josef 2010: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3. Aufl. Wiesbaden.
Schmid, Josef 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 2. Aufl. Opladen.

Schmidt, Manfred G. 2015: Europäische und nationale Sozialpolitik. Abrufbar unter: http://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/schmidt/2015_nationale_-und_europaische_sozialpolitik.pdf (6.10.2015).
Schmidt, Manfred G. 2010: Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009). In: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005 – 2009. Wiesbaden, S. 302-326.
Schmidt, Manfred G. 2000: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, S. 11-13.
Schmidt, Manfred G. 1998: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. Auflage Opladen.
Schmidt, Oliver, 2007: Erfüllt die Evaluation bei der offenen Methode der Koordinierung ihren Zweck? Eine empirische Untersuchung an ausgewählten Beispielen. Masterarbeit (unveröffentlicht). Eichstätt.
Schmidt, Siegmar/Schünemann, Wolf 2013: Europäische Union. Eine Einführung. 2. Aufl. Baden-Baden.
Schmidt, Vivien A. 2014: "Speaking to the markets or to the people? A discursive institutionalist analysis of the EU's sovereign debt crisis. In: The British Journal of Politics and International Relations 16 (1), S. 188-209.
Schmitt, Volker 2009: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung. Über Ziele zu Gemeinsamkeiten In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart, S. 321-333.
Schmucker, Rolf 2013: Gesundheitspolitik in Zeiten der Krise. In: GGW 13 (1), S. 7-14.
Schmucker, Rolf 2010: Perspektiven einer europäischen Gesundheitspolitik. In: Gerlinger, Thomas/Mosebach, Karl/Schmucker, Rolf (Hrsg.): Gesundheitsdienstleistungen im europäischen Binnenmarkt. Frankfurt am Main, S. 13-38.
Schmucker, Rolf 2003: Europäische Integration und Gesundheitspolitik. Arbeitspapier Nr. 23/2003 des Instituts für medizinische Soziologie der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität.
Schnell, Christoph/Wesenberg Jörn, 2009: Europäische Sozialpolitik. Die Analyse der EU-Kommission im Gemeinsamen Bericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2009. In: Deutsche Rentenversicherung (4), S. 370-391.
Schnorpfeil, Willi 1994: Die Europäisierung sozialpolitischer Teilbereiche in der Europäischen Gemeinschaft. Working Paper des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung Ab II/Nr. 4.
Scholze, Nicole 2012: Aktuelle familienpolitische Entwicklungen – ein Vergleich von Schweden, Großbritannien und Deutschland. Potsdamer Beiträge zur Sozialforschung 33.
Schönheinz, Helene 2014: The social OMC in the UK: beyond cheap talk? In: Barcevicius/Weishaupt/Zeitlin 2014, S. 181-202.
Schrader, Niklas 2010: Offene Koordinierung in der EU-Rentenpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 18, S. 35-41.
Schrader, Niklas 2009: Auf dem Weg zum sozialen Europa? Eine Untersuchung zur Effektivität der Methode der offenen Koordinierung in der Rentenpolitik, Berlin.
Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.) 2008: Europäische Wohlfahrtssysteme. Wiesbaden.

Schubert, Klaus/Villota, Paloma/Kuhlmann, Johanna 2016: Challenges to European Welfare Systems. Heidelberg.
Schuknecht, Ludger/Moutot, Philippe/Rother, Philipp/ Stark, Jürgen 2011: The Stability and Growth Pact, Crisis and Reform. European Central Bank Occasional Paper No. 129.
Schulte, Bernd 2005: Europäische Vorgaben für die nationalen Gesundheitssysteme – Ziele und Instrumente. In: GGW 5 (4), S. 15-25.
Schulte, Bernd 2001: Europäische Integration und sozialer Schutz. In: Kraus/Geisen 2001, S. 285-303.
Schulte, Ortwin 2006: Stand und Zukunftsperspektiven der europäischen Gesundheitspolitik. In: Die Krankenversicherung 4, S. 103-106.
Schulten, Thorsten/Müller, Torsten 2013: Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. In: Wirtschaft und Gesellschaft (3), S. 291-322.
Schultewolter, Daniel 2010: Sozialstaat und Rentensystem in Polen. Eine Bestandsaufnahme. KAS-Länderbericht.
Schulze, Isabelle/Jochem, Sven 2009: Germany: Beyond policy gridlock. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): The handbook of west European pension politics. New York, S. 660-695.
Schulze, Isabelle/Moran, Michael 2009: United Kingdom: pension politics in an adversar-ial system. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): The handbook of west European pension politics. New York, S. 49-82.
Schwartz, Herman 2001: Round up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics and Welfare State Change. In: Pierson 2001, S. 17-44.
Sedelmeier, Ulrich 2006: Europeanisation in new member and candidate states. In: Living Review of European Governance 3, abrufbar unter www.livingreviews.org/1reg-2006-3 (22.8.2007).
Seeleib-Kaiser, Martin 2013: ASISP annual national report 2011. London.
Seeleib-Kaiser, Martin 2008: Welfare state transformations. Comparative perspectives. Houndmills.
Seikel, Daniel 2017: Was bringt die europäische Säule sozialer Rechte? Policy brief WSI 11/2017.
Sell, Stefan 2017: Ein Fortschritt bei der Eindämmung von Lohndumping. Oder? Die EU, die Entsenderichtlinie, ein Kompromiss — und seine Ambivalenz. Abrufbar unter: https://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.com/2017/10/kompromiss-entsende-richtlinie.html (5.4.2019).
Sergi, Vittorio/Giannelli, Nicola/Cefalo, Ruggero 2015: In-depth analysis of policy innovations. Country report for Italy. INSPIRES Working paper series 2013 (1).
Serrano Pascual, Amparo 2007: Reshaping welfare states: activation regimes in Europe. In: Ders./Magnusson, Lars (Hrsg.): Reshaping welfare states and activation regimes in Europe. Brüssel, S. 11-34.
Settergren, Ole 2011: Impact of the financial and economic crisis on the Swedish pension system. Abrufbar unter: https://www.issa.int/-/impact-of-the-financial-and-economic-crisis-on-the-swedish-pension-system (19.11.2015).
Siemieńska, Renata/Domaradzka, Anna 2008: Transformation mit Schwierigkeiten: Das polnische Wohlfahrtssystem. In: Schubert/Hegelich/Bazant 2008, S. 503-524.
Siems, Dorothea 2017: Brüssel plant Super-Behörde für den Arbeitsmarkt. In: DIE WELT vom 11.12. (online-Ausgabe).

Sinn, Hans-Werner 2003: Welfare to work in Germany: a proposal on how to promote employment and growth. München.
Sissenich, Beate 2007: Building states without society: European Union enlargement and the transfer of EU social policy to Poland and Hungary. Lanham u. a.
Skinner, Christine 2006: How can childcare help to end child poverty? Abrufbar unter: https://www.jrf.org.uk/report/how-can-childcare-help-end-child-poverty (14.9.2016).
Smith, Teresa 2010: Evaluating children's centres in England: integrated services for young children. In: Sozialer Fortschritt 59 (4), S. 118-122.
Sommer, Jörg 2007: Das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem, Münster.
SPIEGEL, Der 2016: Zusatzbeiträge der Krankenkassen steigen drastisch. Online am 15.8.2016, abrufbar unter: http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/krankenversicherung-so-teuer-werden-die-zusatzbeitraege-a-1107249.html (16.8.2016).
Spieß, C. Katharina/Wrohlich, Katharina 2008: The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model. In: Population Research and Policy Review 27 (5), S. 575–591.
Stamati, Furio/Baeten, Rita 2015: Varieties of healthcare reform: understanding EU leverage. In: Natali, David/Vanhercke, Bart (Hrsg.): Social Policy in the European Union: State of Play 2015. Brüssel, S. 183-214.
Steidle, Hanna 2007: Aktuelle familienpolitische Entwicklungen in Europa am Beispiel der familienunterstützenden Dienstleistungen. Abrufbar unter: http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage/Bericht_Familienpolitik_FuD.pdf (31.05.2016).
Stephan, Antje 2009: Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anspruch, Grenzen und Perspektiven. In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart, S. 123-160.
Stepurko, Tetiana et al. 2015: Informal payments for health care services: The case of Lithuania, Poland and Ukraine. In: Journal of Eurasian Studies 6 (1), S. 46-58.
Stone, Diane 1999: Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. In: Politics 19 (1), S. 51-59.
Stone Sweet, Alec 2010: The European Court of Justice and the judicialization of EU Governance. In: Living Review in European Governance 5 (2), abrufbar unter http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2010-2/download/lreg-2010-2Color.pdf (14.01.2016).
Stone Sweet, Alec 2007: The juridical coup d'état and the problem of authority. In: German Law Journal 8 (10), S. 915-928.
Stone Sweet, Alec/Caporaso, James A. 1998: From free trade to supranational polity: the European Court and integration. In: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hg.) European integration and supranational governance. Oxford, S. 92-133.
Straßheim, Holger 2011: Die Offene Methode der Koordinierung im Prozess der europäischen Integration: Vier Szenarien. Discussion Paper Series des Lehrbereichs Politische Soziologie und Sozialpolitik, DP Nr. 1/2011.
Strati, Filippo 2012: The soft use of the Open Method of Coordination in the Italian social policies. SRS Working Paper July 2012.
Streeck, Wolfgang 2014: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. 5. Aufl. Berlin.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen Thelen (Hrsg.) 2005: Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies. Oxford.
Stuchlik, Andrej (Hrsg.): Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa – Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union. Wiesbaden.
Sturm, Roland/Pehle, Heinrich 2006: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Wiesbaden.
Sudbery, Imogen 2008: Europeanisation from the bottom up? Analysing 'usages of Europe' in Poland. Abrufbar unter: http://www.eu-consent.net/library/PhD/Sudbery.pdf (7.11.2016).
Süddeutsche Zeitung 2016 vom 19.10. (online): EuGH kippt Preisbindung für verschreibungspflichtige Medikamente. Abrufbar unter: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eil-eugh-kippt-preisbindung-fuer-verschreibungspflichtige-medikamente-1.3212178 (3.11.2016).
Süddeutsche Zeitung 2016a vom 24.6. (online): Farage kassiert wichtigstes Versprechen der Brexit-Bewegung ein. Abrufbar unter: http://www.sueddeutsche.de/politik/ukip-chef-farage-kassiert-wichtigstes-brexit-versprechen-direkt-wieder-ein-1.3049615 (8.3.2017).
Sundén, Annika 2000: How will Sweden's new pension system work? Boston.
Svallfors, Stefan 2004: Class, attitudes and the welfare state: Sweden in comparative perspective. In: Social Policy & Administration 38 (2), S. 119-138.
Swank, Duane 2001: Political Institutions and Welfare State Restructuring. The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies. In: Pierson 2001, S. 197-237.
Szylko-Skoczny, Małgorzata 2009: Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktpolitik. In: Bingen, Dieter/Ruchniewicz, Krzysztof (Hrsg.): Länderbericht Polen. Bonn, S. 294-308.
Tattara, Guiseppe/Valentini, Marco 2008: Labour market segmentation, flexibility and precariousness in the Italian North East. Abrufbar unter: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/10353/MPRA (29.02.2016).
Taylor, Robert 2000: Europe asked to rule on parental leave case: TUC claims 'clear moral victory'. In: Financial Times vom 24.5.
Taylor, Robert 2000a: Parental leave ruling tested in court: Cherie Booth set to represent TUC in action against government. In: Financial Times vom 16.5.
Terwey, Franz 2011: Aus Sicht der deutschen Sozialversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung Bund 2011, S. 29-32.
Thelen, Kathleen/Mahoney, James 2010: A theory of gradual institutional change. In: Dies. (Hrsg.): Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge, S. 1-37.
Thévenon, Olivier 2008: Family policies in Europe: available databases and initial comparisons. In: Vienna Institute of Demography (Hrsg.): Vienna Yearbook of Population Research 2008. Wien, S. 165-177.
Thompson Holmgren, Alexandra o. J.: Uploading and downloading in the European arena: the EU, Sweden, and France and the Europeanization of parental leave policy. Abrufbar unter: http://www.academia.edu/3305044/Uploading_and_Downloading_in_the_European_Arena_The_EU_Sweden_and_France_and_the_Europeanization_of_Parental_Leave_Policy (15.2.2017).

Timonen, Virpi 2003: Restructuring the Welfare State. Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden. Cheltenham/Northampton.
Titmuss, Richard M. 1974: Social Policy. An Introduction. London.
Titmuss, Richard 1958: Essays on the Welfare State. London.
Töller, Annette Elisabeth 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1, S. 3-17.
Trein, Philipp/Bonoli, Giuliano/Pisoni, Delia 2015: Policy learning in Europe: Social policy and labour market reforms in 11 countries. INSPIRES Working Paper Series 2013/1.
Treu, Tiziano 2001: Politiche del lavoro. Bologna.
Trickey, Howard/Walker, Robert 2000: Steps to compulsion within British labour market policies. In: Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (Hrsg.): An offer you can't refuse. Workfare in international perspective. Bristol, S. 181-213.
Trubek, David M./Mosher, James 2001: New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model. New York University School of Law Working Paper No. 6/01. Abrufbar unter: http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html (9.10.2017).
Urban, Hans Jürgen 2003: Europäisierung der Gesundheitspolitik? Zur Evolution eines Politikfeldes im europäischen Mehrebenen-System (WZB Discussion Paper). Berlin.
Vandenbroucke, Frank 2014: A European Social Union: 10 tough nuts to crack. Friends of Europe Background Report.
Vandenbroucke, Frank/Diris, Ron/Verbist, Gerlinde 2013: Excessive social imbalances and the performance of welfare states in the EU. KULeuven Euroforum paper April 2013.
Vandenbroucke, Frank/Hemerijck, Anton/ Palier, Bruno (2011): The EU needs a social investment pact. OSE Paper Series Opinion paper No. 5.
Van der Pas, Nikolaus G./Välimäki, Kari 2007: Foreword: the European Union's evolving social policy and national models – seeking a new balance. In: Kvist/Saari 2007, S. VI-VII.
van Hooren, Franca/Kaasch, Alexandra/Starke, Peter 2014: The shock routine: economic crisis and the nature of social policy responses. In: Journal of European Public Policy 21 (4), S. 605-623.
Van Vliet, Olaf/Koster, Ferry 2011: Europeanisation and the political economy of active labour-market policies. In: European Union Politics 12 (2), S. 217-239.
Varwick, Johannes 2014: Forschungsbericht zum FNA-Projekt „Die ‚Europäisierung' der Rentenpolitik in Europa vor dem Hintergrund der Krise". In: FNA-Journal, (2), S. 1-62.
Varwick, Johannes 2012: Die ‚Europäisierung' der Rentenpolitik in Europa vor dem Hintergrund der Krise. Abschlussbericht. Berlin.
Varwick, Johannes 2011: Krise und Zukunft der Europäischen Union: Von der European Union zur „European Onion"?, in: Politische Bildung 1, S. 11-31.
Varwick, Johannes 2004: Flexibilisierung oder Zerfall – Hat die Europäische Union Bestand? In: Varwick, Johannes /Knelangen, Wilhelm (Hrsg.): Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess. Opladen, S. 59-77.

Varwick, Johannes/Eichenhofer, Eberhard/Wäschle, Manuel/Windwehr, Jana 2016: Europäisierung der Alterssicherungspolitik. Up-, down- und interload-Prozesse zwischen Mitgliedsstaaten und europäischer Ebene. Opladen/Berlin/Toronto.
Vaubel, Roland 2006: Principal-agent problems in international organizations. In: Review of International Organisations 1 (2), S. 125-138.
Vaughan-Whitehead, Daniel 2003: EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European social model. Cheltenham.
Veil, Mechthild 2004: Zukunft der Alterssicherung: Rentenpolitik und Rentenreformen in Deutschland und Frankreich. In: Neumann, Wolfgang (Hrsg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland. Wiesbaden, S.47-86.
Verdun, Amy/Zeitlin, Jonathan 2018: Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. In: Journal of European Public Policy 25 (2), S. 137-148.
Verspohl, Ines 2011: Gesundheitspolitik durch die Hintertür. Der Einfluss der EU auf das deutsche Gesundheitssystem. Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Verspohl, Ines 2010: Weiche Steuerung nationaler Gesundheitsreformen durch die Offene Methode der Koordinierung?! In: Busch, Klaus (Hrsg.): Wirtschaftliche und Soziale Integration in der Europäischen Union. Handlungsräume für korporative Akteure. Baden-Baden, S. 101–131.
Vesan, Patrik 2016: Reforming the unreformable. Path departures in labour market policies and the new course of Italian politics. Paper presented at the Italian Political Science Society Conference.
Vetter, Reinhold 2009: Sozialsysteme und Steuerpolitik. In: Bingen, Dieter/Ruchniewicz, Krzysztof (Hrsg.): Länderbericht Polen. Bonn, S. 309-318.
Vicarelli, Giovanna 2015: Healthcare – difficult paths of reform. In: Ascoli, Ugo/Pavolini, Emmanuele (Hrsg.): The Italian welfare state in a European perspective. Bristol, S. 157-178.
Vifell, Åsa 2011: Sweden: the reluctant rule follower. In: Graziano/Jacquot/Palier 2011, S. 230-253.
Vink, Marten P./Graziano, Paolo: Challenges of a new research agenda. In: Graziano/Vink 2007, S. 3-20.
Vis, Barbara/van Kersbergen, Kees/Hylands, Thomas H. 2012 To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state? In: Greve 2012, S. 7-22.
Visser, Jelle 2009: Neither convergence nor frozen paths: bounded learning, international diffusion of reforms, and the European Employment Strategy. In: Heidenreich/Zeitlin 2009, S. 37-60.
Visser, Jelle 2005: The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands want to learn from Europe. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.): The open method of co-ordination in action. The european employment and social inclusion strategies. Brüssel, S. 173-215.
Vollaard, Hans/van de Dovenkamp, Hester/Martinsen, Dorte Sindbjerg 2016: the making of a European healthcare union. In: Journal of European Public Policy 23 (2), S. 157-176.
Wagner, Wolfgang 2012: Der akteurszentrierte Institutionalismus. In: Bieling/Lerch 2012, S. 207-224.

Walker, Robert/Wiseman, Michael 2003: Making welfare work: UK activation policies under New Labour. In: International Social Security Review 56 (1), S. 3-29.
Wäschle, Manuel 2019: Does Europe Matter? Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zur Europäisierung der Alterssicherungspolitik europäischer „Small States“. Bisher unveröffentlichte Dissertation.
Wäschle, Manuel/Windwehr, Jana 2017: Mehr, weniger, anders? Europäisierung und Europäisierungsforschung im Zeichen von Dauerkrise und Neuem Intergouvernementalismus. In: integration 40 (4), S. 295-307.
Watt, Andrew 2004: Reform of the European Employment Strategy after five years: a change of course or merely of presentation? In: Journal of Industrial Relations 10 (2), S. 117-137.
Webber, Douglas 2014: How likely is it that the European Union will disintegrate. A critical analysis of competing theoretical perspectives. In: European Journal of International Relations 20 (2), S. 341-365.
Weber, Michael 1999: Gesundheitsreform und Gesellschaftspolitik. Gesundheitliche Ungleichheit, epidemiologische Erkenntnisse und sozialpolitische Alternativen. Hamburg.
Weishaupt, J. Timo 2014: The social OMCs at work: identifying and explaining variations in national use and influence. In: Barcevicius, Egidijus/Weishaupt J. Timo/Zeitlin, Jon-athan (Hrsg.): Assessing the open method of coordination. Institutional design and national influence of EU social policy coordination. Basingstoke, S. 203-233.
WELT, Die 2017: So will Brüssel Europa künftig sozialer machen. Online-Ausgabe vom 23.4.2017, abrufbar unter: https://www.welt.de/wirtschaft/article-163919380/So-will-Bruessel-Europa-kuenftig-sozialer-machen.html (23.4.2017).
WELT, Die 2015: Bei der Stichwahl in Polen scheint nun alles möglich (Jörg Winterbauer). Online-Ausgabe vom 11.05.2015, abrufbar unter: http://www.welt.de/politik/ausland/article140757020/Bei-der-Stichwahl-in-Polen-scheint-nun-alles-moeglich.html (23.10.2015).
WELT, Die 2014: Deutsches Gesundheitssystem ist das Geld nicht wert. Online-Ausgabe vom 20.1.2014, abrufbar unter: https://www.welt.de/wirtschaft/article124010016/Deutsches-Gesundheitswesen-ist-das-Geld-nicht-wert.html (15.2.2018).
Welti, Felix 2010: Rechtliche Aspekte der Gesundheitsdienstleistungen im europäischen Binnenmarkt. In: Gerlinger, Thomas/Mosebach, Karl/Schmucker, Rolf (Hrsg.): Gesundheitsdienstleistungen im europäischen Binnenmarkt. Frankfurt/M., S. 85-99.
Wendt, Claus 2013: Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung? Gesundheitssysteme im Vergleich 3. Aufl. Wiesbaden.
Wessels, Wolfgang 2008: Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden.
Wilke, Christina Benita 2003: Die ‚Riester-Reform‘: Ein Überblick. München.
Willert, Michaela 2008: Was kann die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung leisten? In: Bos, Ellen/Dieringer, Jürgen (Hrsg.): Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung. Wiesbaden, S. 243-262.
Wilthagen, Ton 2005: Striking a balance? Flexibility and security in European labour markets. In: Bredgaard, Thomas/Larsen, Fleming (Hrsg.): Employment policy from different angles. Kopenhagen, S. 253–267.

Wilthagen, Ton/Tros, Frank Tros 2004: The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. In: Transfer 04 (2): S. 186.
Windwehr, Jana 2017: Europeanization in pension policy: the crisis as a game-changer? In: Journal of Contemporary European Research 13 (3), S. 1301-1318.
Windwehr, Jana 2009: Das nordische Sozialmodell – Erfolgsgeschichte oder Anachronismus? In: Gawrich/Knelangen/Windwehr 2009, S. 191-208.
Windwehr, Jana 2006: Das nordische Sozialmodell – Erfolgsgeschichte oder Anachronismus? Unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Kiel.
Wiß, Tobias 2008: Europäisierung der Alterssicherung? Einfluss und Wirkung der Europäischen Union auf Rentenreformen in Deutschland seit 2001. Saarbrücken.
Wolinska, Irena 2003: The National Action Plan for employment in Poland. Warschau.
Woods, Dorian R. 2012: Family policy in transformation. US and UK policies. Basingstoke/New York.
Wóycicka, Irena/Grabowski, Maciej 2007: Poland: redefining social policies. In: Kvist/Saari 2007, S. 99-116.
WSI-Mitteilungen 2014: Schwerpunktheft Arbeitsmarkt und soziale Sicherung. Zeit für eine neue Agenda.
Yin, Robert K. 2003: Case study research. Design and methods. 3. Aufl. Thousand Oaks
Zastiral, Sascha: Eine Grippewelle – und das System wankt. SPIEGEL online vom 15.1.2018, abrufbar unter: http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/grossbritannien-gesundheitssystem-nhs-in-england-in-der-krise-a-1187911.html (17.1.2018).
Zeitlin, Jonathan 2009: The open method of coordination and reform of national social and employment policies. Influences, mechanisms, effects. In: Heidenreich/Zeitlin 2009, S. 214-245.
Zeitlin, Jonathan 2005: Conclusion. In: Ders./Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.): The Open Method of Coordination in action: the European employment and social inclusion strategies. Brüssel, S. 447-503.
Zeitlin, Jonathan 2005a: Social Europe and experimentalist governance: towards a new constitutional compromise? European Governance Papers (Eurogov) C-05-04.
Zeitlin, Jonathan 2005b: Introduction: the open method of co-ordination in question. In: Ders./Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.): The Open Method of Coordination in action: the European employment and social inclusion strategies. Brüssel, S. 19-33.
Zeitlin, Jonathan/Barcevicius, Egidijus/Weishaupt, J. Timo 2014: Institutional design and national influence of EU social policy coordination: advancing a contradictory debate. In: Dies. (Hrsg.): Assessing the Open Method of Coordination. Institutional design and national influence of EU social policy coordination. Basingstoke, S. 1-16.
Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (Hrsg.) 2005: The Open Method of Coordination in action: the European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel.
Zeitlin, Jonathan/Vanhercke/Bart 2018: Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. In: Journal of European Public Policy 25 (2), S. 149-174.
Zeitlin, Jonathan/Vanhercke, Bart: 2014: Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe2020. Watson Institute for International Studies Research Paper 2014-17.
Ziegelmayer, Veronika 2001: Sozialstaat in Deutschland: ein Systemwechsel? In: Kraus/Geisen 2001, S. 63-88.

Ziehran, Ulrich 2008: Reform der schwedischen Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik. HWWI Research Paper 1-14.
Ziehran, Ulrich 2008a: Arbeitsmarktreformen in Schweden. In: Wirtschaftsdienst (10), S. 681-687.
Zirra, Sascha 2009: Die Europäisierung nationaler Beschäftigungspolitik. Europäische Koordinierung und institutionelle Reformen. Wiesbaden.
Zirra, Sascha/Preunkert Jenny 2009: Die Europäisierung nationaler Arbeitsmarktreformen: Die Auswirkungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland, Frankreich und Italien. In: Seifert, Hartmut/Struck, Olaf (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und Sicherheit. Wiesbaden, S. 287-314.
Zohlnhöfer, Reimut/Ostheim, Tobias 2007: Politiktransfer durch die Europäische Beschäftigungspolitik? Methodische Überlegungen und empirische Analyse des Falls Deutschland. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helga/Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken (PVS-Sonderheft 38/2007). Wiesbaden, S. 327-347.
Zohlnhöfer, Reimut/Ostheim, Tobias 2005: Paving the way for employment? The impact of the Luxembourg Process on German labour market policies. In: Journal of European Integration 27 (2), S. 147-167.
Zohlnhöfer, Werner 1990: Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat. In: Gauger, Jörg-Dieter/Weigelt, Klaus (Hrsg.): Soziales Denken in Deutschland zwischen Tradition und Innovation. Bonn, S. 192-238.
Żukowski, Maciej 2014: Country document update 2014. Pensions, health and long-term care Poland. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12978&langId=en (21.10.2015).
Żukowski, Maciej 2013: Country document 2013. Pensions, health and long-term care Poland. Abrufbar unter: http://socialprotection.eu/files_db/1373/PL_asisp_CD13.pdf (21.10.2015).

10 Interviewpartner[132]

laufende Nr.	Institution	Ort und Termin des Gesprächs
1	KU Eichstätt-Ingolstadt	Halle (Saale), 21.10.2014
2	Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung und European Social Insurance Platform	Brüssel, 11.2.2015
3	House of Lords	London, 2.3.2015
4	AGE Action Alliance	London, 2.3.2015
5	Work and Pensions Committee of the House of Commons und Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	London, 3.3.2015
6 / 6a	University of Oxford	Oxford, 5.3.2015 und 1.8.2016[133]
7	House of Commons	London, 6.3.2015
8	House of Lords	London, 6.3.2015
9	Trade Union Congress	London, 6.3.2015
10	National Association of Pension Funds	London, 6.3.2015
11	Pensions Protection Fund (PPF)	London, 6.3.2015
12	Universität Köln	Köln, 6.3.2015
13	AGE UK	London, 9.3.2015
14	Centrum für Europäische Politik (Cep) & Stiftung Ordnungspolitik	Freiburg i. Br., 9.3.2015
15	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Berlin, 11.3.2015
16	Deutsche Bundesbank	Franfurt/M., 17.3.2015

132 Ein Teil der Expertengespräche wurde bereits im Kontext des Projekts ‚Europäisierung der Alterssicherungspolitik' von der Verfasserin bzw. den weiteren Projektmitarbeitern Manuel Wäschle, Nina Johnen und Niklas Otten geführt. Eine detaillierte Liste der Gesprächspartner wird aufgrund der den Experten zugesicherten Anonymität mit Blick auf die Veröffentlichung ausschließlich den Gutachtern gesondert zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisprotokolle der Interviews befinden sich im Anhang.

133 Dass einige Experten zweimal befragt wurden, ist dadurch bedingt, dass die erste Runde der Gespräche ausschließlich das Thema Alterssicherung betraf, die Expertise der betreffenden Personen aber auch für weitere der später hinzugekommenen Handlungsfelder für relevant befunden wurde.

17	Ministerium für Arbeit und Soziales (IT)	Rom, 17.3.2015
18	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale	Rom, 17.3.2015
19	Arbeits- und Sozialministerium (IT)	Rom, 17.3.2015
20	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	Brüssel, 19.3.2015
21	Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e. V. (aba)	Berlin, 19.3.2015
22	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Berlin, 19.3.2015
23	Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)	Berlin, 19.3.2015
24	Bundesministerium der Finanzen	Berlin, 20.3.2015
25	Auswärtiges Amt	Berlin, 24.3.2015
26	Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin	Berlin, 24.3.2015
27	Bundeskanzleramt	Berlin, 27.3.2015 und 5.10.2016
28	Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung und European Social Insurance Platform	Brüssel, 11.4.2015
29	Warsaw School of Economics	Warschau, 13.4.2015
30	Ministerium für Arbeit und Soziales (PL)	Warschau, 14.4.2015
31	Ministerium für Arbeit und Soziales (PL)	Warschau, 14.4.2015
32	Warsaw School of Economics	Warschau, 17.4.2015
33	BusinessEurope	Brüssel, 21.4.2015
34	Europäisches Parlament	Brüssel, 21.4.2015
35	Europäische Kommission, DG Employment	Brüssel, 23.4.2015
36	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände	Brüssel, 24.4.2015
37	Universität Turin	Per Skype, 28.4.2015
38	Europäische Kommission, DG ECFIN	Telefonisch, 22.5.2015
39	Universität Bremen	Telefonisch, 27.5.2015
40	Universität Bonn	Bonn, 12.6.2015

41	National Parliament Representative to the EU	Telefonisch, 18.6.2015
42	Universitäten Florenz und Mailand	Per Skype, 9.7.2015
43	Berater der Ministerin für soziale Sicherheit (SWE)	Telefonisch, 17.7.2015
44	University of Southampton	Telefonisch, 17.7.2015
45	schwedisches Sozialministerium	Stockholm, 1.8.2015
46	Department for Work and Pensions (UK)	Telefonisch, 20.8.2015
47	Europäische Kommission, DG for Economic and Financial Affairs	Telefonisch, 25.8.2015
48	früher schwedisches Sozialministerium, heute PRO-Rentnerorganisation	Stockholm, 31.8.2015
49	früher schwedisches Finanzministerium, heute SEB Insurance	Stockholm, 2.9.2015
50	Landsorganisasjonen i Sverige / EWSA	Stockholm, 3.9.2015
51	Swedish Pension Agency	Stockholm, 3.9.2015
52	Universität Stockholm	Stockholm, 3.9.2015
53	Institute for Future Studies	Stockholm, 3.9.2015
54	Bundesministerium für Gesundheit	Berlin, 18.11.2015
55	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Berlin, 28.1.2016 und 5.7.2016
56	Bundesministerium für Gesundheit	Berlin, 9.3.2016
57	Europäische Kommission, DG SANCO	Brüssel, 10.5.2016
58	Europäische Kommission, DG EMPL	Brüssel, 10.5.2016
59	Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenkassen	Berlin, 30.6.2016
60	Trade Union Congress	London, 3.8.2016
61	London School of Economics	Per Skype, 24.8.2016
62	NHS Confederation, European Office	Per Skype, 1.9.2016
63	Bundeskanzleramt	Berlin, 5.10.2016
64	Bundeskanzleramt	Berlin, 5.10.2016
65	Universität Konstanz	Berlin, 13.10.2016
66	Department of Health (UK)	Per Skype, 27.10.2016

67	Bundesagentur für Arbeit, Europavertretung	Telefonisch, 21.11.2016
68	European Social Insurance Platform + GKV-Spitzenverband	Telefonisch, 1.12.2016
69	Department for Work and Pensions	Telefonisch, 7.12.2016
70	Wissenschaftszentrum Berlin	Berlin, 14.2.2017
71	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin, 28.2.2017
72	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin, 28.2.2017
73	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin, 28.2.2017
74	European Social Observatory	Telefonisch, 16.3.2017
75	Deutscher Gewerkschaftsbund	Berlin, 12.5.2017
76	Queen Mary University of London	Oslo, 7.9.2017
77	Bilkent University	Oslo, 7.9.2017
78	Ministerium für Arbeit und Soziales (PL)[134]	Per E-Mail, 13.9.2017
79	Ministerium für Arbeit und Soziales (PL)	Warschau, 21.9.2017
80	Solidarnosc	Warschau, 22.9.2017
81	Institute of Public Affairs & Kalecki Foundation Warschau	Per Skype, 21.11.2017
82	University College London	Per Skype, 8.12.2017
83	Comenius University Bratislava	Telefonisch, 13.12.2017
84	Department for Work and Pensions	Telefonisch, 14.12.2017
85	Bundesagentur für Arbeit	Berlin, 28.1.2018 und tel. am 17.2.2018
86	Universität Turin	Per Skype, 20.2.2018
87	Università Politecnica delle Marche	Per E-Mail, 26.2.2018
88	Sveriges Kommuner og Landsting	Stockholm, 19.3.2018
89 / 89°	Universität Stockholm	Stockholm, 20.3.2018 / 9.4.2019
90	Schwedisches Arbeitsministerium	Stockholm, 20.3.2018

134 Die Anfrage für ein vor Ort durchzuführendes Experteninterview wurde nach mehrmaliger Nachfrage abgelehnt.

91	Schwedisches Arbeitsministerium	Stockholm, 20.3.2018
92	Schwedisches Arbeitsministerium	Stockholm, 20.3.2018
93	Hintergrundgespräch Schweden[135]	Telefonisch, 2.5.2018
94	Ministerium für Gesundheit und Soziales (SWE)	Telefonisch, 1.6.2018
95	Universität Bielefeld	Berlin, 15.6.2018
96	Behörde für Aktive Arbeitsmarktpolitik (ANPAL) (IT)	Rom, 4.7.2018
97	Ministerium für Arbeit und Soziales (IT)	Rom, 5.7.2018
98	Universität Rom	Rom, 5.7.2018
99	Universität Rom	Rom, 6.7.2018
100	Agentur für die Implementierung der Querschnittsziele im ESF	Berlin, 7.9.2018
101	United for all ages	Telefonisch, 8.10.2018
102	Warsaw School of Economics	Telefonisch, 10.1.2019
103	European Observatory on Health Sy-stems	Berlin, 21.2.2019
104	Universität Bologna	Telefonisch, 29.3.2019
105	Universität Oslo	Stockholm, 9.4.2019
106	Universität Reykjavik	Stockholm, 9.4.2019

135 Eine nähere Angabe wurde durch den/die Befragte/n nicht gewünscht.

Dank

Nach intensiver Arbeit und einem pandemiebedingt längerwierigen Verfahren ist es ein wunderbares Gefühl, diese Schrift in Buchform in der Hand zu halten. Es wird auch Zeit, denn seit dem Ende des Bearbeitungszeitraums 2019 und des Beobachtungszeitraums 2017 hat sich das Feld der europäischen Sozialpolitik, wie im Schlussteil bereits angedeutet, dynamisch entwickelt, und insgesamt sind im Zuge der Covid-19-Pandemie vorher quasi undenkbare Neuerungen beschlossen und frühere Tabus über Bord geworfen worden. Diese Entwicklungen sind in dieser Studie nicht mehr berücksichtigt – und sie stellen zugleich eine Erinnerung daran dar, dass wir es mit sich stetig verändernden, fort- oder auch zurückentwickelnden Objekten zu tun haben, deren wissenschaftliche Aufarbeitung nie endet.

Viele Menschen haben einen Anteil an diesem Projekt, und bei ihnen allen möchte ich mich herzlich bedanken. Zunächst gilt dies ganz besonders für meine drei großartigen, immer gesprächsbereiten Gutachter Prof. Dr. Johannes Varwick, Prof. Dr. Stefan Schieren und Prof. Dr. Martin Klein, aber auch die weiteren Mitglieder der Habilitationskommission an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und die Mitarbeiterinnen im Dekanat. Für anregende Gespräche und gemeinsame Projekte – die natürlich nicht hier enden! – danke ich vielen (teils ehemaligen) Kolleginnen und Kollegen, namentlich und in the order of appearance Prof. Dr. Wolf Schünemann, Dr. Christian Stock, Dr. Manuel Wäschle, Philipp Kahlert, Prof. Dr. Miriam Hartlapp, Dr. Agnes Blome, Stella Gebauer, Torben Fischer, Prof. Dr. Ann-Zofie Duvander und Prof. Dr. Anne Lise Ellingsæter.

Das in die vorliegende Studie eingegangene Projekt „Europäisierung der Alterssicherung“ (2014-2016) wurde vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund gefördert und hat maßgeblich zur Konkretisierung meines Habilitationsthemas beigetragen. Am anderen Ende dieses langen Prozesses steht ebenfalls eine finanzielle Förderung, für die ich sehr dankbar bin: Diese Veröffentlichung wurde durch eine Publikationsbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft unterstützt.

Und schließlich gebührt der finale Dank meiner Familie – für alles, was ihr mir seid.

Berlin im Juli 2022

Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Das EU-Mehrebenensystem verhandelt den Einfluss der europäischen Organe auf die einzelstaatliche Souveränität fortlaufend neu. Sozialpolitik gilt dabei traditionell als Domäne der Mitgliedsstaaten. Kann man jedoch an dieser Stelle noch von politischer Autonomie der Nationalstaaten sprechen oder gewinnt die europäische Ebene durch sozial- wie haushaltspolitische, teils auch restriktive Maßnahmen vielmehr fortlaufend an Bedeutung? Jana Windwehr analysiert Europäisierungsprozesse innerhalb der Sozialpolitik im Kontext der Eurokrise anschaulich am Beispiel von fünf Mitgliedsstaaten. Das Buch wird dadurch zu einem unverzichtbaren Beitrag zur Diskussion um nationale sozialpolitische Autonomie im EU-Mehrebenensystem.

Die Autorin:
PD Dr. habil. Jana Windwehr, wiss. Mitarbeiterin Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Politikwissenschaft und Koordinatorin der deutsch-französischen Studiengänge, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut

ISBN 978-3-8474-2671-4



www.budrich.de

Titelbildnachweis: shutterstock.com